

R E V I S T A

S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 18, N° 2, Noviembre 2024

AUTORIDADES SAAP

Presidente

Gustavo A. Dufour (UBA-UNAJ)

Vicepresidente

Cintía Pinillos (UNR)

Secretaria General

María Inés Tula (UBA)

Pro Secretario General

Diego Gantus (UNER-UNR)

Tesorera

Lucía Caruncho (UBA)

Pro Tesorero

Ignacio Santoro (UBA)

Miembros de la Comisión Directiva

(Vocales Titulares y Suplentes)

Juan Pablo Laporte (UBA)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Mónica Cingolani (UCC)

Fernando Domínguez Sardou (UCA)

Melina Guardamagna (UNCU)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Rocío Annunziata (UNSAM)

Analfía Orr (UNPSJB)

Daniela Kunz (UNVM)

Gastón Mutti (UNR)

Anabella Busso (UNR)

Martín D'Alessandro (UBA)

Miembros de la Comisión Fiscalizadora

María Cecilia Miguez (UBA)

Javier Ghio (USP-T)

María Eugenia Tesio (UBA)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Esteban Kaipl (UNL)

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

Anteriores Presidentes

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg ✱ (1992-1993)

Arturo Fernández † (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández † (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

Martín D'Alessandro (2014-2021)

REVISTA SAAP
Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

VOLUMEN 18 • Nº 2, NOVIEMBRE 2024

Directora

María Laura Tagina
(Universidad Nacional de San Martín)

Editor Asociado

Víctor Mazzalay
(Universidad Católica de Córdoba)
Universidad Nacional de Villa María)

Editores Asociados

Paula Clerici
(Universidad Torcuato Di Tella)
Universidad de Buenos Aires)

Consejo Editorial

Carlos Acuña
(Universidad Nacional de San Martín)

David Altman
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Rut Diamint
(Universidad Torcuato Di Tella)

Tulia Falletti
(University of Pennsylvania)

Steven Levitsky
(Harvard University)

Fernando Limongi
(Universidade de São Paulo)

Elsa Llenderozas
(Universidad de Buenos Aires)

María Victoria Murillo
(Columbia University)

Aníbal Pérez-Liñán
(University of Notre Dame)

Catalina Smulovitz
(Universidad Torcuato Di Tella)

Susan Stokes
(Yale University)

Secretaría Editorial

Ariana Belloni
(Universidad Nacional de La Matanza)

Secretario de Redacción

Franco Castorina
(Universidad de Buenos Aires)

Consejo Asesor

Jorge Battaglini
(Universidad Torcuato Di Tella)

Miguel De Luca
(Universidad de Buenos Aires)

Marcelo Escolar
(Universidad Nacional de San Martín)

Flavia Freidenberg
(Universidad Nacional Autónoma de México)

Ana Carolina Garriga
(Centro de Investigación y Docencia
Económicas)

Mariana Llanos
(German Institute of Global and Area Studies)

Marcelo Leiras †

Andrés Malamud
(Universidad de Lisboa)

Valeria Palanza
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Mario Pecheny
(Universidad de Buenos Aires)

Julia Sofía Pomares
(CIPPEC)

María Celeste Ratto
(Universidad Nacional de Río Negro)

Diego Rossello
(Universidad Adolfo Ibáñez)

Julio Saguir
(Universidad del Norte Santo Tomás de
Aquino)

Julietta Suárez-Cao
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Carlos Varetto
(Universidad Nacional de Córdoba - CONICET)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Ayacucho 132,
Ciudad de Buenos Aires (C1025AAD), Argentina. Web: revista.saap.org.ar
Registro de la Propiedad Intelectual Nº 229.308. ISSN 1666-7883

Objetivos y cobertura de la REVISTA SAAP

Revista SAAP: Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político es la revista científico-académica de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Tiene como objetivo principal satisfacer necesidades académicas y profesionales de científicos políticos y académicos en general, de la Argentina y también del exterior del país, interesados en estudiar fenómenos políticos tanto domésticos como internacionales.

La *Revista SAAP* busca la publicación de artículos de la más alta calidad académica posible, de naturaleza teórica y/o empírica, concernientes a temas sustantivamente importantes de la vida política argentina y mundial. También son bienvenidas notas de investigación que refieran a discusiones sobre temas de coyuntura, resultados de investigación o notas metodológicas.

Todos los artículos son sometidos a doble referato anónimo externo realizado por expertos en las diferentes áreas temáticas. Las instrucciones para enviar colaboraciones se encuentran al final de cada número.

Índice

NÚMERO 2

Editorial 193

DOSSIER:

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL FEDERALISMO

Introducción: El federalismo en tiempos de crisis.

Economía política y desafíos estructurales

Alcides Bazza y Víctor Ramiro Fernández 199-208

Capacidad Estatal Subnacional y Bienestar Social en Argentina

Romina Del Tredici, Lucas González y Sebastián Mazzuca 209-247

*Adopción de políticas públicas en contextos de gobierno multinivel:
explicando las respuestas provinciales al Covid-19 en Argentina*

Tomás Allan 249-286

*La descentralización fiscal en países sin convergencia. El caso
argentino y la problemática de la provincia de Buenos Aires*

Silvina Batakis, Patricio Narodowski y Kevin Castillo 287-318

Estructura regional y federalismo económico en Argentina

Ignacio Tomás Trucco y María Valentina Locher 321-355

*La formación como aporte al federalismo cooperativo: el caso de la
Escuela Federal de Desarrollo del Consejo Federal de Inversiones*

Horacio Cao, Jorge Gaité y Pablo Sebastián Neira 357-375

Actualizando los retratos del federalismo argentino

Marcelo Leiras † 377-395

ARTÍCULOS

- Comparing the Effects of Crises on Regional Disintegration
in the European Union and Mercosur*
Luiza Vilela Amelotti, Rafael Mesquita de Souza Lima
y Marcelo de Almeida Medeiros 399-430
- O conservadorismo no Brasil e nos Estados Unidos no século XXI*
Jéssica Da Silva Duarte
y Henrique Carlos de Oliveira de Castro 431-459
- Los autoritarismos del miedo ante la pandemia del COVID-19.
Lecturas de la seguridad y la libertad desde Agamben y Spinoza*
Gonzalo Ricci Cernadas 461-485

RESEÑAS

- Managing Interdependencies in Federal Systems:
Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy,*
de Johanna Schnabel
Sergio Blogna Tistuzza 489-491
- Huellas de la democracia fatigada,*
de Manuel Alcántara Sáez
Rodrigo Curto 492-494
- Sarmiento y la construcción del ser nacional. Ciudadanía,
extranjería y representación en la Argentina del siglo XIX,*
de María Eugenia Tesio
Leonela Infante 495-497
- Debatir para presidir,*
de Daniela Barbieri y Augusto Reina (Compiladores)
Emma Martina Guerra 498-500

Editorial

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.e>

Con este número cerramos un año muy difícil para el conjunto del sistema público de educación superior y científico-tecnológico argentino, sometido a políticas de ajuste y desfinanciación que ponen en riesgo su funcionamiento y su continuidad. En medio de este aciago contexto, desde Revista SAAP continuamos trabajando para acercar a nuestras lectoras y lectores una publicación de la mayor calidad, sobre las más variadas temáticas de la agenda contemporánea de la ciencia política, la administración pública y las relaciones internacionales.

Durante los últimos seis meses hemos avanzado en la implementación del *Open Journal System*, un sistema de gestión de revistas electrónicas gratuito y de código abierto que permite optimizar el proceso de publicación, indexación y archivo, con beneficios para autoras/es, revisoras/es y lectoras/es. Para ello, hemos capacitado al equipo editorial en el manejo de cada una de sus herramientas y hemos iniciado la migración de la página web de la revista. En la actualidad, nos encontramos abocados a subir al nuevo sistema cada uno de los artículos, notas de investigación y reseñas publicados durante los 22 años de vida de la revista. Ya estamos próximos a culminar esta empresa, lo que nos permitirá a la brevedad presentarnos al conjunto de la comunidad científica con una cara renovada.

Asimismo, con el fin de certificar los progresos en el cumplimiento de los más altos estándares internacionales de publicación de revistas científicas, hemos postulado la Revista SAAP a *Web of Science*, una de las bases de datos bibliográficas más importantes del mundo, que nuclea a las revistas científicas de mayor impacto, ofrece herramientas de búsqueda avanzada, análisis de citas y bibliometría, y garantiza la visibilidad de la producción académica que nuestras autoras y autores nos confían.

El número que aquí presentamos convoca a colegas afiliados a instituciones académicas de Argentina, Brasil y Estados Unidos. Se inicia con el dossier “La economía política del federalismo” coordinado por Alcides Bazza y Víctor Ramiro Fernández, del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Dicho dossier recoge las ponencias presentadas en un conversatorio sobre el mismo tema, celebrado en dicha universidad, en octubre de 2023, junto con las propuestas recibidas por Revista SAAP con motivo de la convocatoria publicada al efecto.

En el texto introductorio, los coordinadores retratan los desafíos estructurales del federalismo en tiempos de crisis. Romina del Tredici, Lucas González y Sebastián Mazzuca analizan el vínculo entre las capacidades estatales provinciales y las enormes brechas en indicadores de bienestar social que existen al interior de los países, con el foco puesto en el caso argentino. Tomás Allan identifica los factores determinantes de las respuestas subnacionales a la pandemia en Argentina a partir de modelos de datos de panel. Silvina Batakis, Patricio Narodowski y Kevin Castillo describen la evolución de la coparticipación secundaria en Argentina y su impacto en una provincia no aventajada como la de Buenos Aires. Ignacio Tomás Trucco y María Valentina Locher proponen una caracterización de la estructura regional del federalismo económico argentino, como una centralidad compuesta y en disputa por parte de tres regiones principales en tensión recíproca: la ciudad de Buenos Aires, el conurbano bonaerense y el interior pampeano. Horacio Cao, Jorge Gaité y Pablo Sebastián Neira describen y analizan la experiencia de la Escuela Federal de Desarrollo, una unidad del Consejo Federal de Inversiones dedicada a la formación de especialistas en desarrollo federal y regional y la vinculan con las corrientes federales contemporáneas.

Queremos hacer una referencia especial al texto que publicamos del querido colega Marcelo Leiras, que hace las veces de homenaje. Su prematuro fallecimiento le impidió entregar el artículo con el que participaría de este dossier. Desde el equipo editorial, agradecemos especialmente a Lucas González y a Alcides Bazza por la iniciativa de transcribir y darle forma a la presentación que Marcelo hiciera en el conversatorio de octubre de 2023, en la Universidad Nacional del Litoral.

Presentamos también en este número otros tres interesantísimos artículos. En su texto *Comparing the Effects of Crises on Regional Disintegration in the European Union and Mercosur*, Luiza Vilela Amelotti, Rafael Mesquita de Souza Lima y Marcelo se preguntan por qué las organizaciones regionales se desintegran o se mantienen unidas tras las crisis. Para responder, comparan la crisis presupuestaria de la eurozona de 2009 con la crisis financiera de Mercosur de 1999-2001, utilizando el Diseño de Sistemas Más Diferentes. Concluyen que los poderes regionales desempeñan un papel crucial en la preservación de la integridad del bloque, actuando como condición suficiente para evitar la deserción.

Por su parte, Jéssica Da Silva Duarte y Henrique Carlos de Oliveira de Castro, en su artículo *O conservadorismo no Brasil e nos Estados Unidos no século XXI*, se preguntan cómo se relacionan las percepciones de crisis y el conservadurismo latente con la prominencia del conservadurismo

manifiesto, en Brasil y Estados Unidos. A partir de datos del *World Values Survey* recogidos entre 2001 y 2018 y por medio de un análisis factorial y de redes, concluyen que la relación entre las percepciones situacionales y las actitudes y comportamientos conservadores está mediada por las creencias; también, que hay un declive longitudinal de los indicadores de la cultura política conservadora; y que el avance del conservadurismo parece ser un sistema en el que las variables se retroalimentan entre sí, lo que resulta en la activación del comportamiento.

Por fin, en *Los autoritarismos del miedo ante la pandemia del COVID-19. Lecturas de la seguridad y la libertad desde Agamben y Spinoza*, Gonzalo Ricci Cernadas reflexiona sobre la perspectiva de Agamben respecto de las respuestas gubernamentales ante la pandemia y argumenta que el pensamiento de Spinoza puede ofrecer una alternativa distinta a la conceptualización del filósofo italiano. Se argumenta que, mientras en Agamben libertad y seguridad son antitéticas, en Spinoza pueden ser complementarias. Esta relación sugiere que algunas medidas excepcionales adoptadas por los gobiernos no necesariamente amenazan la libertad, sino que pueden ser vistas como un medio para preservarla y asegurarla.

Cierran este número cuatro reseñas de libros recientemente publicados en Alemania, Ecuador y Argentina. Segio Blogna Tistuzza nos trae la reseña del libro *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, de Johanna Schnabel. Rodrigo Curto reseñó el libro *Huellas de la democracia fatigada*, de Manuel Alcántara Sáez. Por su parte, Leonela Infante nos acerca sus reflexiones sobre el libro *Sarmiento y la construcción del ser nacional. Ciudadanía, extranjería y representación en la Argentina del siglo XIX*, de María Eugenia Tesio. Para finalizar, Emma Martina Guerra nos ofrece una reseña de *Debatir para presidir*, de Daniela Barbieri y Augusto Reina (Compiladores).

¡Que disfruten la lectura!

María Laura Tagina
Directora Revista SAAP

Dossier:
La economía política
del federalismo

Introducción: El federalismo en tiempos de crisis: economía política y desafíos estructurales

Introduction: The Federalism in Times of Crisis: Political Economy and Structural Challenges

ALCIDES BAZZA

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Argentina

abazza@fcjs.unl.edu.ar



VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Argentina

rfernand@fcjs.unl.edu.ar



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.i>

1. Introducción

Este dossier se planteó como una oportunidad para debatir la economía política del federalismo en Argentina, un país que enfrenta desafíos específicos que justifican un análisis particular. Aunque Argentina comparte con otras federaciones de la región, como Brasil y México, problemas derivados de profundas asimetrías regionales y el desigual acceso a servicios públicos a nivel subnacional, suma a ello un singular y complejo contexto macroeconómico. Una década de estancamiento ha debilitado su capacidad política para alcanzar los consensos necesarios en torno a las políticas públicas que podrían enfrentar estos desafíos.

En este contexto, la administración nacional actual ha centrado su estrategia en equilibrar las cuentas fiscales y reducir el tamaño del Estado, buscando corregir las distorsiones macroeconómicas. Las autoridades han fijado como meta disminuir el gasto público al 25% del producto bruto interno, nivel comparable al de la década de los noventa, cuando también predominaba una visión “fiscalista” como herramienta clave para estabilizar la economía. En aquel período, uno de los mecanismos utilizados para ordenar las cuentas públicas fue la descentralización de

funciones estatales con el objetivo de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos¹.

No obstante, el balance de estas políticas fue mixto. Si bien Argentina logró ordenar sus cuentas fiscales en la primera mitad de los noventa, el panorama presentó complicaciones crecientes en la segunda mitad, coincidiendo con una serie de crisis financieras internacionales que impactaron directamente en la economía argentina. Una interpretación de este deterioro sostiene que los gobiernos provinciales no acompañaron el esfuerzo fiscal del gobierno nacional y que el aumento del déficit resultante habría sido uno de los principales detonantes del régimen de convertibilidad².

Tal enfoque, que pone un excesivo énfasis en los problemas fiscales, puede resultar exagerado si se considera, como señala la literatura sobre federalismo fiscal en Argentina, que la descentralización no fue acompañada de los recursos necesarios para que las provincias asumieran sus nuevas funciones (Porto, 2003; Porto & Sanguinetti, 2001). Asimismo, los problemas fiscales provinciales no fueron exclusivos del período de convertibilidad. Por el contrario, un rasgo estructural de las finanzas públicas en Argentina ha sido la persistencia de desequilibrios fiscales en las cuentas provinciales (Cetrángolo y Jiménez, 2003, p. 8)³. Otro factor clave subestimado en el enfoque fiscalista fue el diseño de la política monetaria y cambiaria: la paridad fija entre el peso y el dólar solo pudo sostenerse mediante ingresos extraordinarios, como las privatizaciones y el endeudamiento externo.

¹ Los estudios sobre federalismo fiscal (Oates, 1972), elección pública (Brennan y Buchanan, 1980; Tiebout, 1961) y federalismo que preserva el mercado (*market-preserving federalism*) (Montinola et al., 1995; Weingast, 1995) proporcionaron un sustento teórico a estas políticas al destacar las virtudes de la descentralización fiscal y política. El argumento principal es que las economías pueden crecer más rápidamente cuando el sector público es más pequeño y eficiente, y que la descentralización constituye el mecanismo óptimo para alcanzar este objetivo. A partir de esta premisa, la descentralización fue promovida por los principales organismos de financiamiento internacional (Fernández, 1999, 2002).

² Entre los autores que abonan este argumento se pueden citar: Cooper y Mussa (2002), Machinea (2002), Teijeiro (2002).

³ Los autores agregan que: "No obstante, el propio programa macroeconómico y las modificaciones en la modalidad con la que el sistema (público y privado) brindó asistencia a los sectores públicos han dado mayor protagonismo a este problema. En segundo lugar, se ha observado que hasta 1999, las variaciones en el resultado consolidado han sido consecuencia predominante de las oscilaciones en los ingresos de las provincias, mientras que los gastos totales crecieron a una tasa anual relativamente estable (cerca al 5%) con independencia de las distintas circunstancias macroeconómicas".

Considerando los precedentes mencionados y las similitudes con la orientación de la política económica actual, tal vez convenga moderar el énfasis en la cuestión fiscal como la única política predominante para enfrentar los graves problemas económicos y sociales de la coyuntura. Como argumentan Rodden y Wibbels (2010), impulsar una política fiscal restrictiva con correspondencia fiscal puede provocar comportamientos procíclicos en el gasto público y, especialmente, en los ingresos de los gobiernos subnacionales. Los ingresos suelen depender de fuentes que fluctúan en sincronía con el ciclo económico, lo que genera severas dificultades para suavizar el gasto público durante las recesiones.

A ello debe agregarse que los gobiernos subnacionales gestionan áreas clave relacionadas con el bienestar social, lo que implica que la reducción de servicios como la educación, la salud y la asistencia social conlleva significativos costos políticos y sociales. La descentralización de la década de 1990 llevó a que las provincias y municipios asumieran la gestión de estos servicios, lo que implicó la administración de un numeroso cuerpo de empleados públicos. Como señala la literatura sobre el federalismo argentino, el empleo público en las provincias ha funcionado como una ‘red de contención’ social (González y Nazareno, 2019), diseñada para mitigar la conflictividad social y prevenir la violencia. De hecho, ese escenario de tensión social se manifestó tempranamente durante los noventa en episodios como el *Santiagoñazo* de 1993, y se intensificó tras la crisis del *Tequila* (Cao, 2018: 68-69).

Para mitigar dichas tensiones, la solución provisional fue la implementación de transferencias nacionales no automáticas, asignadas discrecionalmente bajo criterios políticos del Poder Ejecutivo nacional. El acceso a esta fuente extraordinaria de financiamiento para contener la conflictividad social muestra, de forma contundente, la dependencia financiera de las provincias frente a la nación. Sin embargo, en términos políticos, esto también fortaleció la posición de las provincias, especialmente en las menos pobladas. El nuevo anclaje territorial derivado de las funciones administrativas descentralizadas y las reformas que ampliaron su autonomía político-partidaria y electoral incrementaron la influencia de estas provincias. Esta configuración de provincias financieramente débiles pero políticamente fuertes (Leiras, 2012) contribuyó, entre otras cosas, a la desnacionalización partidaria (Leiras, 2010), debilitando así las coaliciones nacionales y condicionando la obtención de mayorías legislativas necesarias para aprobar medidas esenciales en coyunturas macroeconómicas complejas.

A esta situación se suma que el sistema de transferencias automáticas del régimen de coparticipación enfrenta aún una deuda pendiente en la revisión de los criterios de reparto para la distribución secundaria de la masa coparticipable. Esta deficiencia afecta profundamente las necesidades financieras de las jurisdicciones más pobladas del país, un problema agravado en la actual coyuntura por la reducción drástica de las transferencias no automáticas y programáticas.

Estas fallas de coordinación, características de los países federales, deben ser especialmente consideradas, ya que no se deben estrictamente a comportamientos fiscales irresponsables de los gobiernos subnacionales (Eyraud, 2014) y plantean serios desafíos para garantizar la gobernabilidad. En Argentina, el gasto público consolidado como porcentaje del PBI mostró un notable incremento, pasando del 35% en 2001 al 43% en 2022. No obstante, la mayor parte de este aumento correspondió al gobierno nacional.⁴

Finalmente, la orientación de la política monetaria y cambiaria enfrenta una considerable incertidumbre de cara al futuro. Una mayor claridad en este frente podría reducir la necesidad de adoptar objetivos fiscales tan estrictos, que, a su vez, incrementan los desafíos para la gestión pública en todos los niveles de gobierno.

A partir de las cuestiones mencionadas, el objetivo del dossier ha sido reunir contribuciones que exploren, entre otros aspectos, las capacidades estatales históricamente consolidadas para gestionar políticas de bienestar social en la crítica coyuntura macroeconómica; el efecto de la estructura vigente de transferencias automáticas y no automáticas en la situación financiera de las provincias, especialmente en aquellas con mayor peso demográfico; el impacto de las distorsiones en la política cambiaria y monetaria sobre las economías regionales; las limitaciones que la debilidad de las coaliciones nacionales impone para lograr consensos legislativos esenciales en el contexto de las reformas macroeconómicas; y las instancias de coordinación intergubernamental que podrían establecerse para enfrentar los desafíos de gestión territorial.

Este intento de introducir la dimensión federal del desarrollo argentino busca servir como un punto de partida para nuevos enfoques, contribuciones y una profundización de debates que, lejos de estar concluidos, se desarrollan en un escenario donde la dimensión federal aún muestra claros déficits en términos de asimetrías decisionales y diná-

⁴ El gasto nacional se incrementó 5,5 por ciento, mientras que el gasto provincial lo hizo por menos del 1 por ciento. Ver datos del Ministerio de Economía de la Nación en el siguiente enlace: [Gasto Público Consolidado | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/economia/gasto-publico-consolidado)

micas territoriales, los cuales han sido moldeados por una trayectoria histórica singular.

2. Contribuciones

El dossier se organiza con cuatro artículos y dos notas de investigación. En primer lugar, el trabajo de Romina Del Tredici, Lucas González y Sebastián Mazzuca propone una original definición y medición de capacidad estatal provincial. A estos fines, aporta estadísticas descriptivas y correlaciones entre las variables usando una base de datos inédita, con el objetivo de analizar el rol que tienen las capacidades estatales de las provincias en Argentina para explicar las variaciones en una serie de indicadores de bienestar social. Los autores argumentan que las provincias con más capacidad burocrática-administrativa (más recursos humanos, más profesionales y mejor formados), fiscal (es decir, las que reciben más transferencias, tienen presupuestos propios más grandes y hacen más gasto social) y en seguridad deberían tener mejores indicadores sociales y menos violencia. Además, la investigación presenta un panorama pormenorizado y detallado sobre cada jurisdicción, lo que permite tener una aproximación acerca de la gravedad de los problemas que enfrentan y cuáles son las que tienen desafíos sociales más serios.

Este análisis es particularmente valioso en un contexto donde el Estado se encuentra seriamente cuestionado por el incremento del gasto público durante las últimas décadas sin solucionar problemas esenciales. Frente a la propuesta de simplemente reducir su tamaño, el estudio introduce un debate crucial: cómo mejorar la capacidad estatal para un funcionamiento más eficiente. Los autores ofrecen un marco sólido para entender qué factores permiten a las provincias gestionar mejor sus recursos y responder a desafíos sociales, aportando así un enfoque renovado que subraya la importancia de fortalecer, en lugar de dismantelar, las capacidades del Estado.

En segundo lugar, el artículo de Tomás Allan examina las capacidades de gestión multinivel en el ámbito sanitario frente a una situación de extrema emergencia: la pandemia del COVID-19. El trabajo analiza las respuestas de política pública a nivel subnacional en Argentina y explora las razones detrás de las variaciones observadas entre las provincias y a lo largo del tiempo. Para ello, identifica una variedad de factores asociados con aspectos epidemiológicos (cantidad de casos positivos de COVID-19), sociodemográficos (tamaño relativo de la población de

riesgo), socioeconómicos (nivel de desarrollo económico) y políticos (alineamiento con el Gobierno nacional). Introduce asimismo una variable explicativa novedosa: la estructura ocupacional.

Este artículo representa una contribución significativa al campo de las relaciones intergubernamentales, ya que describe la dinámica entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales en la gestión de la pandemia en Argentina. Adicionalmente, profundiza en la comprensión de los factores que influyen en la adopción de políticas públicas en un contexto de gobernanza multinivel. Esta comprensión es clave para formular nuevas hipótesis y teorías sobre las respuestas subnacionales en otras áreas de política pública y para analizar cómo ciertos factores domésticos moldean las decisiones provinciales. Por último, el artículo enriquece el campo de la economía política al explorar cómo condiciones socioeconómicas específicas, como la estructura ocupacional, afectan el comportamiento de las autoridades políticas.

Silvina Batakis, Patricio Narodowski y Kevin Castillo abordan un tema crucial del federalismo argentino relacionado con el esquema de transferencias automáticas y no automáticas de la nación a las provincias, centrándose en el caso de la provincia de Buenos Aires. La hipótesis central del trabajo sugiere que Buenos Aires cede una parte de la riqueza y de la recaudación impositiva generadas en su territorio a otras jurisdicciones subnacionales, a pesar de que, según los indicadores comúnmente utilizados en la bibliografía, no debería hacerlo. Los autores argumentan que esta situación se debe, en parte, al impacto del cambio tecno-productivo global iniciado en la década de 1970, que provocó una severa crisis industrial sin una posterior reconversión virtuosa, junto con la influencia de la gobernanza política en la región, especialmente en el Gran Buenos Aires (GBA).

El análisis del artículo se basa en un enfoque que reconoce que las descentralizaciones están atravesadas por problemas estructurales y por lógicas políticas y acuerdos entre élites nacionales y regionales que responden a dinámicas propias. Además, destaca que los acuerdos que sustentan los sistemas de transferencias son de largo plazo y no se ajustan adecuadamente a los cambios de corto y mediano plazo. En este contexto, los autores señalan que los acuerdos políticos establecidos a lo largo del tiempo han desatendido, de forma coyuntural y limitada, la particular crisis industrial y el empobrecimiento generalizado que ha afectado a la provincia de Buenos Aires y, especialmente, al GBA, donde se concentra la mayor parte de la población del país. Esta perspectiva resalta la relevancia de considerar tanto los aspectos estructurales como

las dinámicas políticas para entender la persistencia de desigualdades en la distribución de los recursos federales.

Ignacio Trucco y Valentina Locher analizan el impacto de las distorsiones persistentes en la política monetaria y cambiaria sobre las economías regionales, con un enfoque particular en las regiones del área central del país. Los autores sostienen que los problemas del federalismo económico en Argentina están estrechamente vinculados a las características y relaciones entre las diferentes regiones que conforman el espacio nacional. Partiendo del concepto de centro-periferia, pero con un matiz distintivo, plantean que la estructura regional argentina se caracteriza por una 'centralidad compuesta' en disputa, protagonizada por tres regiones principales: la ciudad de Buenos Aires, el conurbano bonaerense y el interior pampeano. La hipótesis central del trabajo sugiere que la tensión entre estas regiones afecta, de manera directa o indirecta, al principal recurso escaso de las economías periféricas: la divisa internacional.

El análisis se enfoca en cómo esta tensión se manifiesta a través de tres instituciones económicas clave: el mercado de cambios, los derechos de exportación y la política de ingresos y egresos de capitales. Apoyándose en ciertos rasgos estilizados de la macroeconomía argentina, los autores argumentan que la volatilidad cambiaria y otros aspectos característicos de la economía podrían estar relacionados con esta configuración regional y su centralidad compuesta. El estudio concluye que entender estas dinámicas es fundamental para abordar los desafíos que enfrentan las economías regionales en un contexto de federalismo económico asimétrico.

Finalmente, el dossier se complementa con dos notas de investigación. La primera, escrita por Horacio Cao, Jorge Gaité y Pablo Neira, describe y analiza la Escuela Federal de Desarrollo (EFD), una unidad del Consejo Federal de Inversiones dedicada a la formación de especialistas en desarrollo federal y regional. Los autores destacan la importancia de esta instancia para fomentar la coordinación, cogestión y cooperación entre diversos actores gubernamentales. En este sentido, subrayan que la articulación entre distintas administraciones se ha vuelto una necesidad fundamental ante la creciente interconexión intergubernamental que ha caracterizado al federalismo cooperativo de las últimas décadas, en contraste con el federalismo dual.

El federalismo dual, que promovía la idea de que los aparatos estatales debían operar de manera separada para preservar la autonomía de cada administración y con una estricta división de competencias, ha

ido cediendo terreno frente a un modelo más colaborativo. A través de un análisis de la estrategia educativa de la EFD, sustentado en la observación participante y en el estudio de documentos institucionales, los autores vinculan esta unidad con las corrientes contemporáneas del federalismo. Concluyen que la EFD tiene el potencial de desempeñar un papel significativo en la creación de una comunidad de práctica orientada al diseño de estrategias de desarrollo regional, en un entorno federal, colaborativo y en constante evolución.

La segunda nota de investigación es un homenaje especial a Marcelo Leiras, uno de los politólogos más destacados de la Argentina contemporánea, cuya repentina partida nos ha dejado consternados. Marcelo, conocido por su aguda capacidad analítica y su compromiso con el estudio riguroso de la política argentina, iba a participar con un artículo de investigación en este dossier, pero su pronta partida impidió concretar ese proyecto. Sin embargo, hemos incluido una síntesis de una de sus últimas exposiciones, presentada en un conversatorio que organizamos con la Universidad Nacional del Litoral durante el año pasado, como un modesto tributo a su legado intelectual y a la generosidad que siempre mostró hacia nuestra comunidad académica.

En este análisis, propuso actualizar las interpretaciones del federalismo argentino, sugiriendo que la visión predominante, o “canónica”, ha quedado desfasada. Argumentó que los rasgos y dinámicas del federalismo argentino ya no operan de la misma manera en que se describieron durante la década de los noventa y la primera década de los 2000. Ante esta realidad, enfatizó la importancia de reconocer y documentar estos cambios para captar con precisión las nuevas características y mecanismos que siguen vigentes, pese a las transformaciones que han moldeado el sistema político y administrativo. Su reflexión invita a repensar las bases del federalismo en Argentina y aporta una perspectiva renovada para comprender los desafíos actuales desde un enfoque más actualizado y realista.

Este reconocimiento no solo honra la memoria de Marcelo y su invaluable contribución al pensamiento político, sino que también destaca la relevancia de su trabajo, que continúa siendo un faro para quienes buscamos entender y repensar la complejidad del federalismo argentino en un contexto de constante cambio.

Referencias bibliográficas

- Brennan, G., y Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cao, H. (2018). *Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas (1976-2015) - Volumen 1*. Buenos Aires Prometeo.
- Cetrángolo, O., y Jiménez, J. P. (2003). *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*. CEPAL.
- Cooper, R. N., y Mussa, M. (2002). Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy. *Foreign Affairs*, 81(6), 185.
- Fernández, V. R. (1999). *Descentralización estatal y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960-1990*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Fernández, V. R. (2002). Transformación del Estado y procesos de descentralización: La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global. *Problemas Del Desarrollo*, 33(18), 55-93.
- González, L., y Nazareno, M. (2019). La desigual distribución de la desigualdad. Política subnacional y distribución del ingreso en las provincias argentinas, 2003-2011. *Revista SAAP*, 13(1), 11-20.
- Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y Gobierno*, 17(2), 205-241.
- Leiras, M. (2012). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. *Instituciones y Política En Argentina*, 1-50.
- Machinea, J. L. (2002). Currency Crises: A Practitioner's View. *Brookings Trade Forum*, 2002(1), 183-209.
- Montinola, G., Qian, Y. y Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48(1), 50-81.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Porto, A. (2003). *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos*. La Plata: Departamento de Economía de la Universidad de La Plata, 2.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (2001). Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence From Argentina. *Economics & Politics*, 13(3), 237-256.
- Rodden, J. y Wibbels, E. (2010). Fiscal Decentralization and the Business Cycle: An Empirical Study of Seven Federations. *Economics & Politics*, 22(1), 37-67.
- Teijeiro, M. (2002). *El gasto público debe bajar*. Buenos Aires: Centro de Estudios Públicos.
- Tiebout, C. M. (1961). An Economic Theory of Fiscal Decentralization. In *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization* (pp. 79-96). Princeton: Princeton University Press.

Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11(1), 1-31.

Capacidad Estatal Subnacional y Bienestar Social en Argentina¹

Subnational State Capacity and Social Welfare in Argentina

ROMINA DEL TREDICI

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Católica de Córdoba, Argentina
romina.deltredici@ucc.edu.ar



LUCAS GONZÁLEZ

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de San Martín y Universidad Católica Argentina y Universidad Católica de Córdoba, Argentina
lgonzalez@unsam.edu.ar – lucas_gonzalez@uca.edu.ar – lucas.gonzalez@ucc.edu.ar



SEBASTIÁN MAZZUCA

Tecnológico de Monterrey, México - Johns Hopkins University, Estados Unidos
smazzuca@jhu.edu



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.a1>

Resumen: Las capacidades estatales tienen efectos sobre casi todos los indicadores del progreso humano: desarrollo y bienestar, ingresos per cápita, provisión de servicios, control de la violencia y hasta manejo de crisis. Este artículo analiza el impacto de las capacidades estatales provinciales sobre las enormes brechas en indicadores de bienestar social que existen al interior de los países. El estudio propone una definición y medición de capacidad estatal provincial en Argentina, un país con grandes asimetrías regionales, y reporta estadísticas descriptivas y análisis de correlaciones entre variables clave usando una base de datos inédita. Los resultados indican que la mejora del bienestar social requiere estados subnacionales con alta capacidad fiscal y burocrática. El estudio concluye resaltando implicancias comparadas y preguntas para futuras investigaciones.

Palabras clave: capacidad estatal subnacional – desarrollo – bienestar – provincias – Argentina

Abstract: *State capacities have effects on almost all indicators of human progress: development and well-being, income per capita, access to services, reduction of violence, and even crisis management. This study analyzes whether provincial state capacities can help explain the enormous gaps in social welfare indicators within countries. It proposes a definition and a measurement of provincial state capacity in Argentina, a country with large regional asymmetries, and reports descriptive statistics and correlations between key variables using an original dataset. Results indicate that improving social welfare requires subnational states with high fiscal and bureaucratic capacity. The study concludes highlighting comparative implications and questions for future research.*

Keywords: *subnational state capacity – development – well-being – provinces – Argentina*

¹ Artículo recibido el 21 de junio de 2024 y aceptado para su publicación el 30 de octubre de 2024.

1. Introducción

Casi no hay aspecto del progreso humano para el que no exista evidencia sobre el efecto de la capacidad del Estado. Según un creciente cuerpo de investigación, los países con Estados más capaces generan más desarrollo y bienestar (Knutsen, 2013; Acemoglu et al., 2015; Bates, 2015; Mazzuca, 2015; Dincecco, 2017). Estos países tienen mayores ingresos per cápita (Dincecco y Katz, 2016; Dincecco y Prado, 2012; Bockstette et al., 2002), menos pobreza (Mijiyawa y Oloufate, 2019) y brindan mejores servicios sociales a sus ciudadanos, incluyendo salud, educación, vivienda, saneamiento y seguridad, protegiéndolos tanto de ataques externos (Baten et al., 2021; Adam y Tsavou, 2022) como de la violencia interna (Fearon, 2005; Fearon y Laitin, 2003; Müller-Crepon et al., 2021). Además, los Estados más capaces dan respuestas más efectivas a las crisis, ya sean climáticas, sanitarias o catástrofes naturales (Blanton et al., 2020; Lin, 2015).

Este trabajo contribuye a la literatura analizando en qué medida las capacidades estatales explican las enormes brechas en indicadores de bienestar social de América Latina. Esta es una región de enormes desigualdades entre países. Los productos internos brutos (PIB) per cápita de Argentina, Chile y Uruguay (26.530, 30.209 y 28.852 dólares) son aproximadamente cuatro veces mayores que los de Nicaragua (6.877) y Honduras (6.743), y entre ocho y nueve veces más grandes que el de Haití (3.306) (Banco Mundial, 2022).

Estas desigualdades existen no solamente entre países, sino también dentro de ellos. En México, Campeche tiene un PIB per cápita 6,5 veces mayor al de Chiapas (54.024 versus 8.312 dólares; INEGI, 2022). Esas diferencias son parecidas a las que existen entre los estados de Brasil. El PIB per cápita de Maranhão, en el Nordeste, es 6 veces menor que el del Distrito Federal (Brasilia) (7.700 frente a 46.300 dólares; IBGE, 2022).

En Argentina, las diferencias son todavía más grandes. Formosa, una de las provincias más pobres del norte de Argentina, tiene un PIB per cápita más de 10 veces menor que el de la Ciudad de Buenos Aires (2.256 frente a 23.439 dólares) (DNAP, 2024).

En estos países, el lugar de nacimiento condiciona seriamente el ingreso esperable, la probabilidad de una persona de ser desempleada o pobre, de terminar sus estudios, de tener una vivienda con agua de red y cloacas, de morir al nacer y hasta de ser asesinado. Sin embargo, el estudio de capacidades estatales subnacionales en Argentina es relativamente reciente y su impacto sobre los indicadores de bienestar de las provincias ha sido poco explorado.

Este artículo identifica factores que están asociados con variaciones en los indicadores de bienestar social. Las razones del mal (o buen) desempeño en algunos indicadores para las provincias pueden ser estructurales, como la baja productividad y competitividad de su sector privado, las enormes brechas de infraestructura y el acceso a mercados globales. En este trabajo proponemos analizar el rol que tienen las capacidades estatales de las provincias en Argentina para explicar las variaciones en una serie de indicadores de bienestar. Los hallazgos confirman nuestras expectativas de que aquellas provincias con más capacidad burocrática-administrativa (más recursos humanos, más profesionales y mejor formados) y más capacidad fiscal (es decir, las que reciben más transferencias, tienen presupuestos propios más grandes y hacen más gasto social) logran mejores indicadores sociales.

Organizamos el trabajo de la siguiente manera. En la próxima sección, presentamos una discusión teórica que nos permite definir y medir capacidad estatal y exponemos el argumento para dar cuenta de las variaciones en los indicadores de bienestar en las provincias. A continuación, introducimos la estrategia metodológica para evaluar el argumento y los desafíos empíricos que supone la misma. Después de eso, reportamos estadísticas descriptivas sobre indicadores de capacidad estatal y de bienestar social de las provincias argentinas usando una base de datos con la serie más larga disponible. En la siguiente sección, analizamos algunas correlaciones entre indicadores de capacidad estatal provincial y de bienestar. En la sección final, concluimos resaltando algunos resultados y la principal contribución de este trabajo. Además de identificar algunas posibles causas de las brechas sociales entre distritos también discutimos, en función de ellas, algunas implicancias comparadas. Finalizamos el estudio planteando algunas preguntas para futuras investigaciones.

2. Antecedentes y Justificación

El área de estudios de las capacidades estatales tiene un elevado potencial, siendo posible replicar y adaptar el vasto conocimiento empírico ya existente sobre unidades nacionales en estudios de unidades subnacionales. Tres razones justifican la importancia de cambiar la escala, desde las capacidades estatales a nivel nacional al nivel subnacional en América Latina.

Primero, la región tiene cuatro grandes federaciones y las reformas de fin del Siglo XX han descentralizado múltiples funciones en casi todos los países unitarios. De modo que muchas de las palancas del desarrollo —educación, salud, transición verde, incentivos a la radicación de empresas— son jurisdicción de entidades subnacionales. De hecho, la participación subnacional en la ejecución de la inversión pública ha crecido entre las décadas de 1990 y de 2010 en varios de los países de la región, superando el 50% de la inversión pública consolidada en algunos países andinos (BID, 2014). No estudiarlas es equivalente perderse la mitad de la película sobre desarrollo económico y social de América Latina.

Segundo, el estudio de capacidades subnacionales tiene el potencial de ser considerablemente más riguroso que los conocidos estudios de las capacidades nacionales. Esto se debe a que, cuando se compara unidades subnacionales, muchas variables con valores compartidos por todas ellas (por ejemplo, tipo de cultura, régimen político, regulaciones macroeconómicas, sistema de partidos) permanecen “constantes” y las diferencias entre ellas tienen una variación mucho más acotada que las características entre países (que difieren en infinidad de variables). En el caso del estudio de las unidades subnacionales de países de América Latina, los diferenciales de desarrollo económico pueden reducirse, en grandes rasgos, a pocos grupos: dotación de recursos, condiciones para la localización de capital físico, niveles de capital humano, infraestructura y capacidades estatales locales (subnacionales). De ese modo, las inferencias sobre el efecto de las capacidades subnacionales en el desarrollo económico de cada unidad subnacional (provincia, estado, departamento) pueden ser más precisas que las que surgen de estudios comparativos de países.

Tercero, el estudio de capacidades estatales subnacionales es relativamente reciente, tanto en lo que respecta a su conceptualización como su medición y análisis comparado (Repetto y Nejamkis, 2005; Fernández y Vigil, 2010; Balán, 2013; Harbers, 2015; Herrera y Herrera, 2015; Luna y Soifer, 2017; Enriquez et al., 2017; Kyle y Resnick, 2018; Pereyra, 2021; Mazzuca, 2024; Guillermo Girao, 2024). Por eso, la comprensión del concepto de capacidad estatal subnacional, su medición y el análisis empírico sobre sus efectos en indicadores de bienestar de las provincias resultan aportes teóricos y empíricos clave. En la siguiente sección, proponemos una conceptualización y medición de capacidad estatal, en línea con la literatura especializada en el tema.

3. Definiendo Capacidad Estatal

Según el concepto dominante en la disciplina, “capacidad de Estado” es la efectividad del gobierno para lograr sus objetivos deseados (Lindvall y Teorell, 2016). A mayor capacidad, mayor grado de implementación de políticas públicas de modo eficiente a lo largo de todo el territorio del país (o de la jurisdicción en caso de gobiernos subnacionales). Esta definición es un valioso punto de partida, pero, como veremos, se puede mejorar considerablemente.

Una ventaja de esta definición es su simplicidad: se identifica con el poder de implementación de leyes y decretos. Otra ventaja es su utilidad para estudiar variaciones entre los casos, dentro de los casos y en el tiempo. Se desprende de la definición que la capacidad puede variar en dos aspectos, uno funcional y otro espacial: la implementación puede ser más o menos efectiva según el ámbito de política pública (fiscal, de servicios sociales, redistribución, seguridad, entre otras) y según el área del territorio. Las variaciones funcionales y las territoriales son prominentes en América Latina y por ello es de suma importancia desarrollar una definición de capacidad estatal que permita capturarlas (Soifer, 2008; Luna y Soifer, 2017; Giraudy, 2012). En la política, la variación territorial se observa en la existencia de lo que O’Donnell (1993) denominó “zonas marrones”: áreas controladas por organizaciones criminales (por ejemplo, carteles), fuerzas paramilitares y personalismos subnacionales. En Brasil, las islas de excelencia conviven con mercados informales y zonas marrones de gran extensión. En el México actual y, hasta hace poco, en Colombia y los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), las zonas marrones en control de carteles o fuerzas paramilitares lograron tal extensión y control local que en buena medida constituyen Estados paralelos.

Sin embargo, la definición tiene varias deficiencias. En primer lugar, no queda claro si las capacidades denotan atributos del Estado, del gobierno o de la administración (lo que suele conocerse como “burocracias”). Quien, en rigor, “implementa” es el gobierno o la administración, no el Estado.

En segundo lugar, la implementación efectiva depende no sólo de la “capacidad”, sino también de otros atributos estructurales, como la autonomía y la legitimidad, así como de atributos más contingentes, como la calidad del diseño de la política a implementar, la voluntad política, la fuerza de la coalición de gobierno e imponderables de todo tipo

—shocks de popularidad (positivos o negativos), shocks internacionales (cambios de precios) y desastres naturales²—.

Un problema adicional de esta definición es que equipara los resultados de la capacidad con la capacidad misma. Éste es un error frecuente, que afecta también a otras definiciones. Fukuyama (2013) critica al enfoque de resultados porque la capacidad no garantiza resultados, ya que en la cadena causal que conecta alta capacidad con buenos resultados existe una serie de eslabones que también son necesarios. Igualar capacidad con los resultados probables de la capacidad es un error, entre otras razones porque la combinación analítica de dos objetos impide su estudio empírico, la evaluación de los efectos de uno sobre el otro.

La manera más directa y rigurosa de definir capacidad de Estado es dividir a los dos componentes del concepto, “Estado” y “capacidad”, y diferenciarlos claramente de conceptos similares. Por un lado, es preciso distinguir el Estado del gobierno, de la administración y del régimen (Mazzuca, 2012). Por otro lado, conviene distinguir capacidad de dos conceptos con lo que es frecuentemente asimilada: autonomía y legitimidad. La separación analítica del Estado de las otras entidades de dominación política y de la capacidad de otros atributos de esas entidades es crucial. En contra de la separación suele argumentarse que capacidad, autonomía y legitimidad se mezclan de formas complejas en la realidad. Sin embargo, es precisamente para entender esas relaciones empíricas que la separación es un *sine qua non*. Si hay relaciones entre dos objetos, cualquiera sea la forma que adopten, no es posible examinarlas empíricamente sin distinguir analíticamente los objetos de la relación. Este ejercicio no se ha hecho y es por ello perentorio producir un marco conceptual adecuado a la importancia de la tarea.

El Estado no se puede definir por funciones (fines u objetivos) (Fukuyama, 2013). La razón es simple: casi no hay función que al menos un Estado no haya llevado a cabo —desde la exploración del espacio al patrocinio del ajedrez— y tampoco hay función que todos los Estados hayan desempeñado en todos los países durante toda su existencia.

El Estado es una estructura que se define por medios, en particular, medios de poder. El medio de poder distintivo del Estado —que lo se-

² Si la capacidad estatal refiere a los recursos disponibles de un actor para alcanzar objetivos, esta definición no implica, per se, que este actor tenga autonomía total para hacerlo. Autonomía y capacidad son dos conceptos distintos. Autonomía es la facultad de un actor de decidir los propios fines sin interferencia de otros actores. Consideramos a la autonomía y a la capacidad, así también como a la legitimidad, como variables, atributos cuya cantidad puede diferir de un caso a otro, fluctuar en el tiempo, o variar de una sección del territorio o de un área de política pública a otra.

para de las empresas, las familias, las iglesias, las redes culturales y comerciales— es la violencia. Si las empresas disponen de medios de producción, los Estados disponen de medios de destrucción, especialmente armas. Es cierto que todas las unidades políticas de la historia, desde los imperios medievales a los señoríos feudales, también basaron su poder en los medios de violencia. Sin embargo, lo que distingue al Estado de las unidades políticas previas, y completa su definición, es el monopolio de la violencia dentro del territorio (Soifer, 2008, 2015). Otras unidades políticas no tenían el monopolio de la violencia (el señorío feudal, las ligas de ciudades) o no tenían un territorio bien demarcado (los imperios medievales, las ciudades-Estado). El Estado es el monopolio de la violencia sobre un territorio sustancial, el equivalente al territorio de un país. Casi todo el planeta desde la Segunda Guerra Mundial se divide en Estados.

El minimalismo de esta definición puede sonar contraintuitivo. Sin embargo, es una virtud. Los pocos componentes de la definición (monopolio de la violencia y control de un territorio) denotan en conjunto un objeto complejo, cuya formación fue un proceso que tomó varios siglos en todos los casos pioneros, como Francia, Inglaterra, España, Suecia y Prusia. Incluir más componentes en esta definición tiene grandes costos analíticos. Es importante destacar que estos dos componentes son centrales para la definición de capacidad estatal nacional. Veremos, más adelante, de qué manera se vinculan con la capacidad estatal subnacional.

El minimalismo de las definiciones científicas permite, al dejar fuera múltiples atributos de interés, maximizar la cantidad de fenómenos, entre los cuales se pueden estudiar relaciones empíricas de causa y efecto. Si agregáramos otro componente a la definición de Estado, el costo sería triple. Primero, ese otro componente tiene causas y efectos diferentes de los del monopolio territorial de la violencia. El proceso de formación del Estado es lo suficientemente complejo como para mezclarlo con otros componentes. Segundo, el atributo que se agrega por definición dentro del concepto queda impedido de ser estudiado en sus relaciones causales con el resto de los componentes. Tercero, para estudiar América Latina en particular, donde en varios países se ha quebrado el monopolio de la violencia, la definición minimalista del Estado es extraordinariamente valiosa. Quizás alcanzar el monopolio de la violencia es la primera prioridad en México, varios países de América Central y Colombia. Por razones pragmáticas, de utilidad para

el estudio y la práctica, la definición minimalista de Estado es demasiado valiosa para inflarla y contaminarla con otros componentes.

El único componente que puede agregarse es el monopolio de la tributación (Dincecco, 2017). En efecto, el monopolio de la violencia debe ser financiado. En todo momento y en todo lugar, la principal fuente de financiamiento del Estado es el flujo regular de impuestos que el gobierno a cargo del Estado extrae a la población dentro del territorio para pagar el costo del ejército y la policía.

Capacidad es el conjunto de medios de los que dispone el actor en cuestión para alcanzar sus fines. “Poder” se refiere a la capacidad de conseguir el objetivo aún en contra de la voluntad de otros actores. Por ello, en el contexto del análisis político, se puede usar como sinónimo de capacidad.

Capacidad de gobierno tiene un significado muy explícito y por ello conviene ceñirlo a atributos del gobierno de turno (Mazzuca, 2012). Es preciso evitar a toda costa confundirla con las capacidades de la administración. Las capacidades de gobierno, a diferencia de las llamadas “capacidades de Estado”, no son heredadas ni del gobierno anterior ni transferibles al gobierno siguiente. Las capacidades de un gobierno en particular incluyen la calidad del liderazgo del presidente o primer ministro, la amplitud de su base electoral, las relaciones del jefe de gobierno con su bloque de legisladores, gobernadores (en países federales) y ministros o secretarios y la voluntad de este bloque de poder llevar a cabo reformas, entre otras. Éstas definitivamente no son capacidades estatales en ningún sentido viable del concepto. Son capacidades valiosas para el desempeño de cualquier gobierno. En rigor, además de las capacidades del gobierno transitorio, el gobierno necesita tener a disposición capacidades más permanentes —es decir, las que habitualmente se conocen como capacidades de Estado³—.

Desde el punto de vista causal, tanto las capacidades de gobierno como las capacidades “de Estado” son necesarias para el éxito de la implementación de políticas. Justamente por el carácter multicausal del buen desempeño de un gobierno, el éxito de una política no es la medida adecuada de capacidad estatal. El éxito puede ser un falso positivo si

³ En la definición inicial de Lindvall y Teorell (2016), la capacidad del Estado es la efectividad del gobierno para lograr sus objetivos deseados. En cierto sentido, esta definición confunde capacidad estatal con capacidad de gobierno. Por las razones expuestas, este trabajo las separa analíticamente, en línea con Mazzuca (2012). Referimos a este texto para mayores detalles sobre la discusión.

se debió en mayor parte a capacidades de gobierno (factores temporales como la capacidad de gobierno construida en el largo plazo, otros productos de la interacción con otros actores, o incluso la suerte).

Definición de capacidad estatal (parte I): La capacidad distintiva del Estado es la de monopolizar la violencia sobre el territorio. Pero no se puede decir que el Estado tiene esa capacidad. La centralidad y exclusividad del monopolio de la violencia en la definición del Estado significa que la degradación del monopolio es degradación del Estado. En el límite, la desaparición del monopolio es la desaparición del Estado. En sentido estricto, es la evaporación de la estatalidad o lo que comúnmente se conoce como Estado fallido (Bates, 2015). El Estado no tiene la capacidad del monopolio de la violencia. El Estado *es* el monopolio de la violencia. Es útil que el Estado, como capacidad de coerción monopólica imbatible dentro del territorio, reciba tratamiento aparte.

Definición de capacidad estatal (parte II): Las capacidades de la administración incluyen muchos de los atributos que ya había detectado Skocpol (1985): 1) formación técnica para poder lidiar con un mundo crecientemente complejo (capital humano, que crea una tecnocracia); 2) sentido compartido de misión y lealtad al interior de los cuerpos de funcionarios (capital social); 3) acopio y manejo de importantes niveles de información sobre la población gobernada (censos, catastros, encuestas de ingresos y empleos) (Centeno, 2009); 4) recursos presupuestarios e infraestructurales para poder llevar a cabo programas políticos que, de ser necesario, alcancen todo el territorio nacional. En esta dimensión, Mann (1984) observó que lo que distingue al Estado es su territorialidad y su centralidad dentro del territorio (ver también Soifer, 2008). Sus servicios, sobre todos los de coordinación y provisión de bienes públicos, cubren múltiples necesidades de actores sociales de todo tipo e intereses, y sólo el Estado puede ofrecerlos; 5) conocimiento etnográfico del terreno sobre el cual se va a producir la intervención política (sea un programa de promoción industrial de grandes empresas o uno de alivio de sectores vulnerables), de modo de adaptarla para maximizar su efectividad y minimizar su costo.

Estas capacidades son más permanentes que las capacidades de gobierno. A menos que un gobierno las malgaste o invierta en ellas en grandes proporciones (algo poco habitual), estas capacidades de la administración son más permanentes que cualquier gobierno. Los preceden y sobreviven.

¿Dónde residen las así llamadas “capacidades del Estado”? La mayor parte de ellas son capacidades de la administración como cuerpo de funcionarios. Sin embargo, existe una excepción, absolutamente clave, en el estudio de capacidad estatal en cualquier parte del mundo, pero en particular en América Latina, que es el monopolio de la violencia. Las capacidades de Estado son el abanico de capacidades de la administración más la única capacidad propiamente estatal: el monopolio de la violencia.

La expresión “capacidades de Estado” es entonces una metáfora o un atajo terminológico para referirse a las capacidades de la administración y al monopolio de la violencia, la capacidad por antonomasia. Esta definición destraba y provee claridad a una gran agenda de investigación y recomendaciones prácticas. Antes de tratarlas, conviene apreciar su valor como herramienta analítica. Se destacan dos observaciones que el viejo marco conceptual impidió producir.

Primero, las capacidades administrativas y el monopolio de la violencia no son capacidades de gobierno. Son quizás las capacidades más importantes que todo nuevo gobierno tiene a su disposición, pero no le son propias. No las puede cambiar en el corto plazo. En realidad, las puede malgastar en el corto plazo, y ampliar sólo en el largo plazo, pues la construcción de capacidad es mucho más lenta que la destrucción.

Segundo, cuando se evalúa el éxito de un programa de políticas públicas, es crucial entender la multicausalidad: además de las capacidades permanentes de la administración, también intervienen las capacidades del gobierno transitorio, los apoyos inter o multinacionales, las resistencias sociales y un abanico de imponderables. Por eso, las capacidades de la administración no pueden medirse por los resultados de política. Esas mediciones producirían muchos falsos positivos y falsos negativos.

Capacidad de Estado: definición completa (partes I y II combinadas). Las capacidades de Estado son el monopolio de la violencia a disposición del gobierno de turno y los poderes permanentes de la administración para llevar a cabo sus programas de políticas. En general, esas capacidades preceden al gobierno de turno y también lo sobreviven. Además de la capacidad que es el monopolio de la violencia, los gobiernos disponen de reservas de capacidad en la administración basadas la acumulación de capital físico, capital humano, capital social, recursos logísticos y patrones de colaboración y confianza con la sociedad.

Habiendo precisado el concepto principal, la siguiente sección se propone ajustar la definición de capacidad estatal al ámbito y a los datos subnacionales.

4. Midiendo Capacidad Estatal Subnacional

En Argentina, al ser un país federal, la Constitución define una amplia área de servicios públicos en los que las autoridades nacionales y provinciales comparten funciones (se les llaman funciones concurrentes). El gobierno nacional y las provincias son responsables de brindar los servicios sociales, incluida la seguridad pública, la salud básica, la educación primaria y secundaria (artículos 5 y 75, inciso 19 de la Constitución Nacional). Si bien los dos niveles comparten potestades, la tendencia en las últimas dos décadas ha sido que el gobierno nacional descentralice la administración directa de esas funciones a las provincias (Falleti, 2010). Las provincias están actualmente a cargo de brindar la mayor parte de los servicios sociales (incluida la educación básica, los servicios de salud, los programas contra la pobreza y la vivienda) y la infraestructura económica. La gran autonomía política, fiscal y administrativa de las provincias resulta en una gran diversidad de arreglos institucionales y capacidades administrativas para la prestación de estos servicios básicos y otros como agua potable y saneamiento. A pesar de esto, el nivel nacional mantiene cierto poder regulatorio en muchas de estas áreas y administra algunos programas dentro de estos sectores, como la seguridad social, los programas sociales para los hogares más pobres y los programas educativos complementarios que subsidian a las escuelas.

Además, el Estado nacional conserva ciertas facultades exclusivas, que fueron delegadas por las provincias a través de la Constitución Nacional (como emitir monedas o asumir las relaciones internacionales; ver art. 126). Entre las facultades delegadas por las provincias y exclusivas del Estado nacional está la de “levantar ejércitos”. Fue un ejército nacional, y no las milicias provinciales, el que logró el monopolio y el control estatal de la violencia en todo el territorio nacional. Por ello, definimos la capacidad estatal *nacional* a partir de dos funciones fundamentales de este nivel: el monopolio de la violencia y control de todo el territorio nacional.

A pesar de ello, las provincias también tienen funciones en materia de seguridad interior en sus territorios y tienen control sobre las policías provinciales. En el caso particular de Argentina, la seguridad es una función compartida (concurrente) entre las provincias y el Estado nacional (artículo 75, inciso 30 de la Constitución Nacional). A pesar de esto, mantener el monopolio de la violencia en todo el territorio es facultad exclusiva del nivel nacional y, como tal, elemento constitutivo del Estado en ese nivel.

En síntesis, las provincias no tienen el monopolio de la violencia (y de la capacidad destructiva, incluso constitucionalmente), sino que colaboran con el Estado nacional en garantizar la seguridad interna y “producir” bienestar, dada la división funcional de la actividad estatal⁴. Por todo ello, en países federales como Argentina, Brasil o México, y hasta en unitarios descentralizados, como Bolivia y Colombia, el estudio de la capacidad estatal y sus posibles efectos sobre indicadores de bienestar resulta incompleto sin un adecuado análisis del rol que cumplen las provincias y los gobiernos locales. En función de la definición, y siguiendo a la literatura sobre el tema (Soifer, 2008, Luna y Soifer, 2017), proponemos operacionalizar la *capacidad estatal provincial* a partir de una serie de indicadores que midan distintas dimensiones del concepto:

1) las capacidades de los estados provinciales en *seguridad*: para medir esta dimensión usamos una serie de indicadores sobre la cantidad y el nivel de equipamiento de las fuerzas policiales provinciales (cantidad de policías y patrulleros) y del poder judicial (cantidad de tribunales penales) (datos del Informe “Diagnóstico Federal de Recursos del Sistema de Seguridad en el Territorio Nacional 2014” de la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal, Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Territorial, Ministerio de Seguridad de la Nación, para los años 2008, 2012-2014)⁵.

2) las capacidades *burocráticas-administrativas*: esta es la dimensión que mide los poderes permanentes de la administración. La misma comprende:

- a) *los recursos presupuestarios*: recursos propios recaudados (ingresos tributarios y regalías petroleras y mineras) y transferencias federales recibidas (que forman parte del presupuesto de las provincias). Obtenemos estos datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía;
- b) *el capital humano*: cantidad de empleados públicos (por cada 1000 habitantes; desafortunadamente no podemos desagregar la cantidad de empleados en tipos de empleos) y nivel de profesionalización de las burocracias provinciales⁶. Ana-

⁴ Agradecemos a un/a revisor/a anónimo/a de la Revista de la SAAP por este comentario.

⁵ Desafortunadamente no tenemos datos sobre nivel de formación de las fuerzas policiales.

⁶ A estos datos, se podría agregar la cantidad de maestros/as, enfermeros/as y médicos/as.

lizamos el nivel de profesionalización con datos de la Encuesta Permanentes de Hogares (EPH, INDEC) utilizando el paquete de R ‘eph’ (Kozlowski et al. 2020);

- c) *el capital físico*: cantidad de edificios gubernamentales, escuelas y hospitales (datos del Instituto Geográfico Nacional)⁷.

Podríamos sumar otras dimensiones que surgen de la discusión teórica, pero desafortunadamente no disponemos de datos en este momento para operacionalizarlas. Futuros trabajos podrán indagar sobre la relevancia de estas dimensiones y sobre cómo capturarlas empíricamente. Estas dimensiones son:

- d) *el capital social*: confianza al interior de la burocracia, sentido compartido de misión y respecto de la lealtad de los demás. No tenemos estos indicadores sobre la burocracia o la administración pública, pero podrían usarse datos de capital social de las provincias como un argumento alternativo al de capacidad estatal;
- e) recursos logísticos;
- f) patrones de colaboración y confianza en la sociedad.

Como variables dependientes proponemos analizar una serie de 19 indicadores de bienestar social, agrupados en ocho áreas clave: trabajo, pobreza, desarrollo humano, desigualdad de ingresos, salud, educación, acceso a servicios y seguridad. Seleccionamos estas áreas porque incluyen indicadores sociales de fuentes oficiales y porque tienen las series disponibles más largas y comparables para todas las provincias (aunque con ciertas limitaciones, ya que algunas son más cortas que otras). Para el listado de variables, sus indicadores y fuentes, ver la Tabla 4 en el Apéndice Metodológico⁸.

⁷ Se podrían sumar otros datos de infraestructura educativa y de investigación (universidades y laboratorios), de servicios públicos (parques, bibliotecas), maquinarias, equipos e infraestructura de comunicaciones, de transporte (rutas, puentes, ferrocarriles, aeropuertos, puertos) y energética (plantas y redes de energía) que no incluimos en este trabajo (algunos de estos datos están disponibles en el Instituto Geográfico Nacional).

⁸ Para los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) no se consideró el aglomerado urbano San Nicolás-Villa Constitución por estar dividido entre dos provincias (Buenos Aires y Santa Fe). Los datos disponibles para el conglomerado Viedma-Carmen de Patagones se utilizaron para la provincia de Río Negro, debido a que es el único conglomerado que incluye una ciudad de esa provincia (a pesar de que Carmen de Patagones pertenece a la provincia de Buenos Aires).

5. Capacidades Estatales Subnacionales y Bienestar Social

La hipótesis principal de esta investigación sostiene que una mayor capacidad estatal provincial en seguridad debería relacionarse con mejoras en los indicadores de esta área de política en las provincias. De la misma manera, se espera que mayores capacidades burocráticas-administrativas de los estados provinciales se relacionen con mejoras en los indicadores de bienestar social. Esto debería ser así, aun controlando por indicadores de capacidad estatal nacional, ya que, como vimos, la seguridad y los servicios sociales en Argentina son funciones compartidas entre las provincias y el Estado nacional.

La Seguridad y el Bienestar Social en las Provincias

Realizamos un análisis de los principales indicadores de seguridad y bienestar social de las provincias argentinas⁹. En la Tabla 1, podemos ver que algunas de ellas tienen muy malos resultados en muchos indicadores. La violencia, como todos los indicadores, se distribuye de manera desigual entre las provincias de Argentina. Catamarca es la provincia menos violenta del país, con una tasa de homicidios promedio (para la serie 2001-2020) de 2,3 por cada 100.000 habitantes. La Rioja, San Juan y Tierra del Fuego tienen tasas similares. Pero en el otro extremo de la distribución, la provincia de Santa Fe tiene una tasa de homicidios que es casi cuatro veces mayor que la de Catamarca, llegando a 9,1 homicidios por cada 100.000 habitantes promedio para la serie. Chubut y la provincia de Buenos Aires tienen valores promedio cercanos (8,7 y 7,6). Los valores máximos fueron 14 para la provincia de Buenos Aires y arriba de 13 para Santa Fe y Chubut, más de 23 veces los valores mínimos de Tierra del Fuego y La Rioja (0,6).

Estas variaciones se pueden replicar para todos los indicadores de bienestar entre provincias. La pobreza (medida como hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) es casi cuatro veces más alta en Chaco que en Capital Federal (para la serie de datos 2016-2022). La población de 14 a 24 años que no estudia, ni trabaja, ni busca empleo (NINI) es cuatro veces más alta en Formosa que en Capital Federal (2016-2021). En Formosa, la mortalidad de menores de 1 año es casi tres veces y media más alta que en Capital Federal (2010-2020). En Chaco, la esperanza

⁹ Una parte de este análisis fue presentada en ARES (2023).

de vida promedio para los hombres es de casi 5 años menos que en Tierra del Fuego y Capital Federal (censo de 2010). Chaco tiene una tasa de analfabetismo 11 veces más alta que la de Capital Federal. Las mujeres de pueblos originarios que viven en la provincia de Misiones tienen un nivel de analfabetismo 36 veces mayor que las mujeres que viven en la Ciudad de Buenos Aires (Censo de 2010). Las brechas en acceso a servicios básicos son todavía más altas. La cantidad de hogares sin acceso a cloacas en Misiones es más de 70 veces la de Capital Federal. Neuquén y Tierra del Fuego no tuvieron hogares sin agua de red dentro de la vivienda en 2019. En Chaco, un cuarto de los hogares particulares no tuvo ese servicio en 2018. Estas brechas también se observan en el acceso a tecnologías: Capital Federal y Tierra del Fuego tienen más accesos a Internet que hogares, pero Formosa, Chaco, Santa Cruz y Santiago del Estero no llegan a la mitad de hogares con cobertura.

Hicimos un ranking para 19 indicadores sociales clave y ordenamos las provincias de mejores a peores resultados. La provincia que suma peores resultados en la mayor cantidad de indicadores es Chaco. Tiene la pobreza más alta y los peores resultados en esperanza de vida, analfabetismo y acceso a agua de red. Tiene, además, el peor IDH del país y el segundo peor lugar en informalidad laboral, NINI, mortalidad materna, desempeño educativo y tasa de femicidios.

Salta ocupa el segundo peor lugar. Tiene la desigualdad más alta, el peor hacinamiento y la tasa más alta de femicidios y suicidios. Tiene el segundo peor lugar en abandono escolar. Le siguen Corrientes, Tucumán y Santiago del Estero con muy malos valores en los indicadores de salud, educación y acceso a servicios, pero no los peores en violencia y empleo. El siguiente grupo de provincias, con valores similares a las anteriores, lo forman Misiones, Formosa, Jujuy y Catamarca. En provincias que tienen mal desempeño en muchos de los indicadores como Chaco, Formosa, Misiones y Salta, la situación de los pueblos originarios es todavía peor que los promedios provinciales, sobre todo para las mujeres.

En el otro extremo, Capital Federal tiene los mejores indicadores del país en salud (mortalidad infantil y materna), educación (analfabetismo y en los resultados de las pruebas Aprender) y entre los mejores en acceso a servicios (el mejor en acceso a cloacas y el cuarto mejor en acceso a agua de red). Es también un distrito poco violento. Tiene valores muy bajos en femicidios y suicidios, aunque está cerca de la mitad de la lista en homicidios. Tierra del Fuego es la segunda en el ranking. Tiene los mejores resultados en subocupación e informalidad laboral y entre los mejores de desigualdad, pobreza, salud, educación y acceso a servicios.

Le siguen en la lista las provincias de San Luis, La Rioja, Santa Cruz, Chubut y Neuquén. Las provincias más pobladas del centro del país, Santa Fe, Mendoza, Córdoba y Buenos Aires tienen valores cercanos al medio de la tabla. Aunque llaman la atención algunos valores: Córdoba tiene muy malos indicadores de empleo, el segundo peor indicador de acceso a cloacas del país, pero mejores indicadores de violencia, sobre todo con relación a Santa Fe, una provincia bastante parecida en términos socioeconómicos y poblacionales. La tasa de homicidios en Córdoba es, en promedio, casi dos veces y media más baja que la de Santa Fe.

La provincia de Buenos Aires tiene el peor valor en desocupación y subocupación, tiene el segundo peor lugar en acceso a agua de red y de los peores en cloacas. Es el tercer lugar más alto en homicidios, pero tiene buenos resultados en analfabetismo. Santa Fe tiene mejores indicadores de desigualdad que sus vecinas, pero los valores más altos del país en homicidios.

TABLA 1
Ranking de Provincias de Mejor (1) a Peor (24)
Resultado en Indicadores de Bienestar Social

| Provincia | Desocupación | Subocupación | Informalidad | NiNI | Desigualdad | Ratio 90/10 | Pobreza | IDH | Mortal. Infantil | Mortal. Materna | Esp. de Vida | Analfabetismo | Aband. Escolar | Pruebas Aprender | Agua | Cloacas | Hacinamiento | Homicidios | Suicidios | Feticidios |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|------|-------------|-------------|---------|-----|------------------|-----------------|--------------|---------------|----------------|------------------|------|---------|--------------|------------|-----------|------------|
| Capital Federal | 20 | 11 | 3 | 1 | 13 | 6 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 6 | 1 | 4 | 1 | 3 | 12 | 1 | 2 |
| Tierra del Fuego | 14 | 1 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | 5 | 3 | 2 | 1 | 8 | 2 | 2 | 2 | 4 | 19 | 18 |
| San Luis | 1 | 12 | 15 | 16 | 2 | 10 | 14 | 15 | 11 | 6 | 7 | 7 | 3 | 7 | 6 | 9 | 6 | 6 | 13 | 7 |
| La Rioja | 6 | 7 | 9 | 3 | 1 | 2 | 5 | 13 | 19 | 22 | 11 | 6 | 5 | 22 | 7 | 14 | 9 | 2 | 12 | 1 |
| Santa Cruz | 9 | 3 | 2 | 4 | 5 | 9 | 3 | 3 | 9 | 15 | 12 | 3 | 18 | 20 | 3 | 3 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| Chubut | 10 | 4 | 4 | 6 | 9 | 20 | 4 | 7 | 4 | 8 | 8 | 11 | 7 | 13 | 5 | 6 | 8 | 23 | 17 | 14 |
| Neuquén | 18 | 6 | 5 | 9 | 10 | 8 | 10 | 9 | 2 | 2 | 1 | 15 | 17 | 12 | 1 | 4 | 14 | 19 | 18 | 8 |
| La Pampa | 19 | 19 | 7 | 10 | 15 | 22 | 6 | 4 | 5 | 14 | 6 | 9 | 2 | 3 | 14 | 8 | 5 | 5 | 20 | 6 |
| Río Negro | 11 | 9 | 6 | 15 | 17 | 5 | 8 | 5 | 6 | 4 | 4 | 16 | 14 | 4 | 10 | 11 | 17 | 17 | 10 | 20 |
| Santa Fe | 17 | 14 | 8 | 5 | 7 | 11 | 9 | 10 | 10 | 3 | 16 | 8 | 20 | 6 | 20 | 15 | 4 | 24 | 4 | 15 |
| Mendoza | 16 | 22 | 16 | 7 | 6 | 17 | 18 | 8 | 7 | 10 | 5 | 14 | 19 | 5 | 8 | 12 | 10 | 20 | 7 | 4 |
| Córdoba | 23 | 24 | 21 | 13 | 18 | 21 | 13 | 6 | 8 | 7 | 10 | 5 | 9 | 2 | 11 | 23 | 15 | 7 | 2 | 5 |
| Buenos Aires | 24 | 20 | 10 | 8 | 11 | 14 | 7 | 12 | 16 | 11 | 14 | 4 | 8 | 11 | 23 | 19 | 12 | 22 | 6 | 10 |
| Entre Ríos | 12 | 15 | 12 | 12 | 8 | 12 | 21 | 19 | 12 | 9 | 17 | 12 | 11 | 16 | 9 | 5 | 21 | 15 | 22 | 12 |
| San Juan | 7 | 23 | 19 | 22 | 14 | 15 | 11 | 20 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 17 | 12 | 21 | 16 | 3 | 5 | 3 |
| Catamarca | 15 | 10 | 11 | 21 | 19 | 18 | 19 | 11 | 17 | 16 | 9 | 10 | 4 | 24 | 13 | 18 | 19 | 1 | 23 | 19 |
| Jujuy | 5 | 17 | 14 | 17 | 12 | 7 | 15 | 17 | 18 | 17 | 19 | 18 | 16 | 14 | 16 | 10 | 18 | 9 | 21 | 22 |
| Formosa | 3 | 5 | 13 | 24 | 4 | 3 | 16 | 23 | 24 | 24 | 23 | 21 | 15 | 10 | 17 | 16 | 11 | 21 | 14 | 17 |
| Misiones | 4 | 8 | 17 | 11 | 23 | 13 | 12 | 21 | 15 | 18 | 22 | 22 | 24 | 21 | 19 | 24 | 1 | 16 | 8 | 13 |
| Santiago del Estero | 2 | 2 | 20 | 19 | 16 | 4 | 23 | 22 | 14 | 19 | 21 | 20 | 21 | 19 | 22 | 20 | 22 | 8 | 9 | 21 |
| Tucumán | 21 | 18 | 24 | 18 | 22 | 16 | 17 | 14 | 22 | 12 | 15 | 17 | 12 | 15 | 18 | 17 | 23 | 11 | 16 | 9 |
| Corrientes | 13 | 16 | 18 | 20 | 21 | 23 | 22 | 18 | 23 | 21 | 20 | 23 | 10 | 18 | 15 | 13 | 20 | 10 | 11 | 11 |
| Salta | 22 | 21 | 22 | 14 | 24 | 24 | 20 | 16 | 21 | 20 | 18 | 19 | 23 | 9 | 21 | 7 | 24 | 13 | 24 | 24 |
| Chaco | 8 | 13 | 23 | 23 | 20 | 19 | 24 | 24 | 20 | 23 | 24 | 24 | 22 | 23 | 24 | 22 | 7 | 18 | 3 | 23 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

La Capacidad Estatal Subnacional

La capacidad en seguridad, fiscal (o capacidad extractiva) y administrativa de las provincias puede ser medida de varias maneras. Las medimos con los mejores indicadores disponibles en series de tiempo lo más largas posibles.

Las provincias patagónicas, particularmente Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén, son las que tienen mayor capacidad en seguridad. Esto es especialmente así si medimos los indicadores en relación con la población. Tienen los mejores indicadores en materia de equipamiento de las fuerzas policiales provinciales (cantidad de policías y patrulleros) y del poder judicial (cantidad de tribunales penales). Capital Federal y la provincia de Buenos Aires tienen los peores valores. Tierra del Fuego tiene 107 policías, 8 patrulleros y 1,3 tribunales penales por cada 10.000 habitantes. Santa Cruz y Neuquén tienen valores comparables. La provincia de Buenos Aires tiene 35 policías, 4 patrulleros y 0,2 tribunales penales por cada 10.000 habitantes. Córdoba y Santa Fe tienen valores cercanos (56 policías, 4 y 6 patrulleros; 0,2 y 0,3 tribunales, respectivamente). Cabe resaltar la poca cantidad de datos comparables para medir esta dimensión en las provincias argentinas y lo limitadas que son las series disponibles.

Medimos capacidad fiscal usando los ingresos provinciales totales y los fondos por regalías petroleras y mineras per cápita, que son recursos propios, y las transferencias federales per cápita, que son recursos de origen nacional a disposición de las provincias (y, en cierto sentido, parte de la capacidad estatal nacional en las provincias).

En Argentina, los ingresos provinciales totales incluyen ingresos tributarios, no tributarios (incluidas las regalías y otros ingresos), la venta de bienes y servicios y los ingresos inmobiliarios y de capital provincial. Los ingresos provinciales totales son fondos que cada distrito recauda en uso de sus potestades tributarias, mientras que los gastos son partidas devengadas del presupuesto sobre las que la provincia tiene autonomía en la determinación del destino y monto.

Las provincias disponen, en promedio, de 533 pesos per cápita anuales de ingresos propios (usamos la serie 1991-2022; en valores constantes de acuerdo con datos de inflación del Banco Mundial, base 2004=1). Capital Federal, con 1.644 pesos promedio anuales per cápita, es el distrito que mayores ingresos propios tiene. Le sigue Tierra del Fuego con 1.476 pesos per cápita promedio anuales. Ninguna de estas

provincias se encuentra entre las de peor desempeño respecto de los indicadores sociales. Las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba están bastante cerca de este primer grupo de altos ingresos propios, pero todas ellas enfrentan distintos tipos de desafíos sociales, particularmente en los conurbanos de las grandes ciudades. Las provincias que menos ingresos propios tienen son Formosa, Corrientes, Santiago del Estero y La Rioja (166, 207, 209 y 213 pesos per cápita promedio anuales, respectivamente) (ver Gráfico 1 en el Apéndice). Todas estas provincias tienen importantes desafíos sociales y no cuentan con grandes montos de ingresos propios para enfrentarlos.

Algunas provincias argentinas reciben una enorme proporción de sus ingresos totales del sistema de regalías petroleras y mineras. Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén y Chubut son las provincias que recaudan mayor cantidad de regalías per cápita, las que, a su vez, representan una alta proporción del presupuesto total. Las regalías petroleras alcanzan, en promedio, un 37,5 por ciento de los recursos presupuestarios totales de la provincia de Neuquén para los años disponibles en la serie. Las regalías petroleras llegaron a representar 64,5 por ciento del presupuesto total en esta provincia en 2002.

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1994, las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales. Esto implica que no hay un sistema federal de redistribución de las regalías petroleras y mineras. Las provincias donde se encuentra el recurso disponen para sí mismas de lo recaudado en concepto de regalías. De esto resulta que algunas provincias de altos ingresos promedio per cápita, como Neuquén y Santa Cruz, tengan montos de regalías muy altos que no son redistribuidos al resto de las provincias, sobre todo a provincias que enfrentan mayores necesidades y urgencias sociales.

Las transferencias federales per cápita son recursos de origen nacional de libre disposición para las provincias. Al analizar los datos, vemos que no todas las provincias reciben la misma cantidad de transferencias totales per cápita (ver Gráfico 2 en el Apéndice). En la serie (1983-2023), vemos que las principales receptoras son provincias patagónicas como Tierra del Fuego y Santa Cruz, que tienen algunos de los mejores indicadores sociales del país, pero también provincias como Catamarca, Formosa o La Rioja, que tienen algunos de los peores.

En promedio para la serie 1983-2023, las principales receptoras de transferencias son Tierra del Fuego (4.390 pesos per cápita) y Santa Cruz (2.745), seguidas por Catamarca (2.626), Formosa (2.455) y La

Rioja (2.380) (en valores constantes de acuerdo con datos de inflación del Banco Mundial, base 2004=1). En el otro extremo de la distribución, las provincias que menos transferencias federales per cápita reciben son Capital Federal, Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe. Capital Federal recibió, en promedio para la serie, 206 pesos per cápita. Buenos Aires recibió 404, Mendoza 712, Córdoba 747 y Santa Fe 776.

En síntesis, y a partir de este análisis de estadística descriptiva, podemos ver que el sistema de transferencias federales tiende a favorecer a las provincias del norte y de la Patagonia, aun cuando estas provincias tienen indicadores sociales muy diferentes.

Pasa algo parecido con las provincias del centro del país. Capital Federal es el distrito menos favorecido por el sistema de transferencias, pero también la provincia de Buenos Aires. Estos dos distritos tienen indicadores sociales muy diferentes, particularmente si comparamos Capital Federal con el Conurbano Bonaerense. Capital Federal tiene los mejores indicadores del país, pero la provincia de Buenos Aires tiene algunos de los peores indicadores de empleo y acceso a servicios, sobre todo concentrados en el Conurbano.

Podemos sostener que el sistema de transferencias federales compensa solo parcialmente algunas de las inequidades en materia de indicadores sociales. Si bien tiende a favorecer a provincias que tienen algunos de los peores resultados en los indicadores sociales seleccionados, como los distritos del noreste y noroeste argentinos, también favorece a otras que tienen algunos de los mejores resultados, como las Patagónicas. Los datos de capacidad fiscal (transferencias nacionales y recursos de origen provincial) nos permiten clasificar a las provincias en cuatro grandes grupos: las que reciben muchas y pocas transferencias federales (divididas a partir de la mitad de la distribución) y las que tienen muchos o pocos ingresos propios (divididas con el mismo criterio) (ver Tabla 2).

Vinculamos estas dos variables con el ranking de provincias en función de los desafíos sociales que enfrentan, según se reporta en la Tabla 1. De esta manera, tenemos provincias que reciben muchas transferencias federales, tienen muchos recursos propios y no enfrentan serios problemas sociales. Estas provincias son Tierra del Fuego, San Luis, Santa Cruz, La Pampa y Río Negro. Llamamos a este grupo de provincias "VERDE".

En el siguiente grupo se encuentran las provincias que tienen muchos recursos propios, reciben relativamente pocas transferencias federales per cápita y no enfrentan serios problemas sociales: Capital Federal, Chubut, Neuquén. En esta categoría también se incluyen las provincias

más grandes del centro del país, que tienen buenos resultados en la mayoría de sus indicadores, pero enfrentan algunos desafíos sociales más serios: Santa Fe, Mendoza, Córdoba y Buenos Aires. Llamamos a estas provincias como las del grupo “AMARILLO”.

En un tercer grupo están las provincias que reciben más transferencias federales, tienen pocos recursos propios y enfrentan problemas sociales serios en la mayoría de sus indicadores: Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Formosa, Catamarca y San Juan. Estas provincias están en el grupo “NARANJA”. En esta categoría también está La Rioja que recibe muchas transferencias federales y tiene pocos recursos propios, pero no tiene indicadores sociales tan malos como las provincias anteriores.

En un cuarto grupo, están las provincias que reciben pocas transferencias federales, tienen pocos recursos propios y enfrentan los problemas sociales más serios del país: Salta, Tucumán, Corrientes, Misiones y Entre Ríos. Estas provincias son las del grupo “ROJO”.

Ninguna de las provincias de los grupos VERDE y AMARILLO debería tener serios problemas para enfrentar sus malos indicadores sociales. Quizás los problemas más serios se concentran en los conurbanos de las grandes ciudades de las provincias del grupo AMARILLO, ubicadas en el centro del país. El gobierno nacional podría tener instrumentos de monitoreo de indicadores en estas provincias, colaborar en algunos programas sociales en los conurbanos y exigir resultados cercanos a la media nacional para todo el territorio.

Las provincias de los grupos ROJO y NARANJA son las que tienen desafíos sociales más serios y relativamente pocos recursos para enfrentarlos. Son provincias que necesitan fondos del gobierno nacional para financiar programas y políticas sociales. Las del grupo ROJO deberían tener prioridad, especialmente Salta, Tucumán, Corrientes y Misiones, seguidas por las provincias en rojo del grupo NARANJA: Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Formosa, Catamarca y San Juan (ver Tabla 2).

Los ingresos propios de las provincias con los peores indicadores sociales, particularmente las del grupo ROJO de la Tabla 2 (Salta, Tucumán, Corrientes y Misiones), seguidas por las provincias en rojo del grupo NARANJA (Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Formosa y Catamarca), son muy bajos en relación al resto de las provincias. Por ello, el gasto provincial en los servicios de salud y educación puede no resultar suficiente para responder a las enormes necesidades socioeconómicas que enfrentan.

TABLA 2

Grupos de Provincias Clasificadas en Función de su Capacidad Fiscal (Transferencias Federales e Ingresos Propios) y sus Indicadores de Bienestar

| | | Altas Transferencias | | Bajas Transferencias |
|------------------------|---------|----------------------|----------|----------------------|
| Altos Recursos Propios | Verde | Tierra del Fuego | Amarillo | Capital Federal |
| | | San Luis | | Chubut |
| | | Santa Cruz | | Neuquén |
| | | La Pampa | | Santa Fe |
| | | Río Negro | | Mendoza |
| | | | | Córdoba |
| Bajos Recursos Propios | Naranja | La Rioja | Rojo | Entre Ríos |
| | | San Juan | | Misiones |
| | | Catamarca | | Tucumán |
| | | Jujuy | | Corrientes |
| | | Formosa | | Salta |
| | | Santiago del Estero | | |
| | | Chaco | | |

Fuente: Elaboración propia.

Usamos también indicadores de capacidad burocráticas-administrativa de las provincias, como la cantidad de empleados públicos por cada 1.000 habitantes y el nivel de capacitación promedio de la burocracia provincial¹⁰. Las provincias tienen, en promedio para la serie 1987-2022, 59 empleados públicos por cada 1.000 habitantes. Pero hay provincias que tuvieron 22 empleados públicos por cada 1.000 habitantes y otras que llegaron a tener un máximo de 132. En un extremo de la distribución, aparecen algunas provincias con niveles altos de empleados públicos. Santa Cruz tiene en promedio 80 empleados públicos por cada 1.000 habitantes para la misma serie temporal y llegó a tener un valor máximo de 131. Le sigue la provincia de La Rioja, con 75 empleados públicos. Tierra del Fuego y Catamarca son las provincias que continúan

¹⁰ Sería importante tener datos sobre el rango en el escalafón administrativo. Sin embargo, no hay datos desagregados y comparables para las provincias para estos indicadores.

en la lista, con 73 y 72 empleados públicos por cada 1.000 habitantes, respectivamente. En el otro extremo, las provincias más densamente pobladas del centro del país, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe son las que tienen la cantidad de empleados públicos por habitante más baja del país (con 43, 47, 48 y 50 empleados públicos por cada 1.000 habitantes en promedio, respectivamente) (ver Gráfico 3 en el Apéndice).

La cantidad de empleados públicos poco indica sobre la calidad de estas burocracias. Podemos ver que provincias con buenos (como Tierra del Fuego y Santa Cruz) y malos (La Rioja, Catamarca y Formosa) indicadores sociales promedio tienen una alta cantidad de empleados públicos. Por ello, además del número de empleados públicos, incluimos el nivel de capacitación de las burocracias provinciales. Al analizar estos datos, podemos observar que hay provincias con burocracias relativamente más capacitadas (medidas como el porcentaje de las personas empleadas públicas entrevistadas en la EPH que tienen grado universitario, terciario y posgrado, completos e incompletos). Capital Federal y Córdoba tienen alrededor del 70 por ciento de la burocracia provincial con ese nivel de capacitación. En el otro extremo, Formosa, San Luis y Santa Cruz tienen valores entre el 41 y el 45 por ciento (ver Gráfico 4 en el Apéndice).

6. ¿Hay Relaciones entre Capacidad Estatal y los Indicadores de Bienestar?

Habiendo presentado algunos datos de estadística descriptiva, en esta sección reportamos correlaciones que nos permitirán analizar si hay asociaciones empíricas (y eventuales relaciones causales) entre algunas variables de capacidad estatal provincial con los indicadores de bienestar social y de seguridad seleccionados.

Capacidad Provincial en Seguridad y Violencia

Ninguna de las correlaciones entre las medidas de capacidad estatal en seguridad y los indicadores de violencia es estadísticamente significativa. Debemos tomar estos resultados como provisorios debido a la poca cantidad de indicadores comparables y la extensión de las series de los datos disponibles.

No obstante estos resultados, encontramos relaciones entre mayor capacidad fiscal de las provincias y menores tasas de homicidios (cada 100.000 habitantes). Más precisamente, esta tasa correlaciona negativamente con transferencias federales per cápita (R de Pearson, $R=-0,42$) y con el gasto social per cápita de las provincias ($R=-0,20$). Ambas correlaciones son estadísticamente significativas¹¹.

Estos resultados indican que la capacidad fiscal, y no la capacidad en seguridad, se relaciona con menor violencia. Estudios futuros podrán analizar en mayor profundidad si las relaciones entre estas variables se mantienen con series temporales más largas e indicadores más precisos de capacidad estatal provincial en seguridad.

Capacidad fiscal provincial y bienestar

Analizamos correlaciones entre indicadores de capacidad estatal fiscal de las provincias, (i.e., sus ingresos y gastos y las transferencias federales que reciben) y los indicadores de bienestar subnacional. Los resultados en la primera columna de la Tabla 3 indican que los ingresos totales provinciales (ingresos propios) correlacionan con indicadores de empleo público ($R=0,34$). La correlación es positiva y estadísticamente significativa. La correlación con desocupación es negativa, pero en este caso no es estadísticamente significativa ($R=-0,04$). Hay una correlación negativa mucho más fuerte con pobreza ($R=-0,57$) y positiva con los indicadores de desarrollo humano ($R=0,80$). Las dos últimas correlaciones son estadísticamente significativas al 1 por ciento.

Además, los ingresos provinciales correlacionan negativamente con analfabetismo ($R=-0,66$) y mortalidad infantil ($R=-0,62$) y positivamente con indicadores de acceso a servicios de agua ($R=0,48$) y cloacas ($R=0,75$). Todos estos coeficientes son estadísticamente significativos.

Las correlaciones entre el gasto social de las provincias y los indicadores seleccionados son similares a los anteriores. Destacan correlaciones negativas con pobreza ($R=-0,35$), analfabetismo ($R=-0,15$) y mortalidad infantil ($R=-0,37$) y positivas con los indicadores de desarrollo humano ($R=0,15$) y de acceso a servicios de agua ($R=0,33$) y cloacas ($R=0,42$) (ver Tabla 3). Estas últimas correlaciones son menos robustas que las analizadas anteriormente para ingresos propios de las provincias. No hay una correlación estadísticamente significativa con empleo público.

¹¹ No encontramos una correlación entre ingresos totales provinciales y la tasa de homicidios.

Reportamos las correlaciones entre las transferencias federales y algunos indicadores de bienestar en las provincias (ver tercera columna de la Tabla 3). Los resultados indican que hay una correlación positiva entre transferencias federales y empleo público ($R=0,70$) y una correlación negativa (y más fuerte que en el caso de ingresos provinciales) entre transferencias federales y desempleo ($R=-0,36$).

Hay también una correlación negativa entre transferencias federales y la desigualdad de ingresos, medida con el coeficiente de Gini ($R=-0,45$) (y una correlación negativa entre empleo público y desigualdad de ingresos; $R=-0,16$). Todos estos coeficientes son estadísticamente significativos al 1 por ciento.

Los resultados indican que hay correlaciones menos robustas entre transferencias federales e indicadores de bienestar social. Observamos una correlación positiva pero bastante menos intensa entre transferencias federales y el IDH ($R=0,16$) y negativa entre transferencias y analfabetismo ($R=-0,18$), mortalidad infantil ($R=-0,04$) y los indicadores de acceso a servicios, como a agua de red ($R=0,38$) y cloacas ($R=0,28$). Estas correlaciones son, en general, menos robustas que las anteriores y algunas de ellas no son o están en el límite de la significancia estadística.

En síntesis, los resultados sugieren que las transferencias federales correlacionan negativamente y más robustamente con desocupación y desigualdad. Pero correlacionan menos o no correlacionan con indicadores de desarrollo humano y acceso a servicios.

Algunas provincias del norte, como Santiago del Estero, Formosa y Chaco, tienen relativamente bajo desempleo, subocupación y desigualdad (sobre todo Formosa; aunque Chaco redujo 16 puntos de Gini en la serie disponible). Pero al mismo tiempo, estas provincias tienen algunos de los valores más altos de pobreza, mortalidad infantil y materna, y de los más bajos en esperanza de vida o en indicadores de desempeño en educación, desde analfabetismo o tasa de abandono hasta resultados de estudiantes en las pruebas Aprender. También tienen malos resultados en los indicadores de acceso a servicios públicos, como conexión de hogares a agua de red o cloacas. Estos valores son aún peores si analizamos las brechas de sexo o los indicadores de los pueblos originarios.

Seguramente esto tenga que ver con que es más fácil corregir la desigualdad de ingreso con transferencias corrientes que la mortalidad infantil. Estas provincias reciben muchas transferencias federales per cápita, tanto corrientes (a través del sistema de coparticipación y de otros fondos) como de capital. La enorme mayoría de estas transferencias, particularmente las de coparticipación, son de libre disponibilidad, es

decir no están atadas a destino. Para que los recursos públicos, como por ejemplo las transferencias federales, tengan impacto en la mortalidad infantil, tienen que ser gastados de forma eficiente en salud, alimentación, agua potable (por mencionar algunas partidas). Además, es muy posible que el gasto provincial, aun cuando sea alto, no logre corregir sustantivamente los malos indicadores que estas provincias tienen.

Capacidad burocrática-administrativa provincial y bienestar

A la dimensión fiscal, sumamos un análisis de correlaciones entre indicadores de capacidad burocrática-administrativa de los estados provinciales, como el nivel de formación de los recursos humanos y los indicadores de bienestar seleccionados.

Los resultados en la cuarta columna de la Tabla 3 indican que, como esperaríamos, el nivel educativo de las burocracias provinciales correlaciona negativamente con pobreza (NBI), analfabetismo y mortalidad infantil y materna, y positivamente con IDH. Estas correlaciones son relativamente robustas (R entre 0,21 y 0,35) y estadísticamente significativas (a menos del 1 por ciento).

Otros resultados de esta dimensión son menos intuitivos para analizar. El indicador de capacidad burocrática-administrativa que disponemos no correlaciona con, la desigualdad o los indicadores de acceso a agua y cloacas y correlaciona de manera positiva con desocupación ($R=0,36$) y de manera negativa con empleo público ($R=-0,40$)¹².

¹² Encontramos una correlación positiva y estadísticamente significativa entre empleo público y desempleo. Ver la reflexión sobre su posible rol como “red de contención” en las conclusiones.

TABLA 3
Correlaciones entre Transferencias Federales, Ingresos y Gastos Provinciales e Indicadores Sociales

| Dimensiones/Variables | | Capacidad Fiscal | | | Capacidad Burocrática |
|-----------------------------|------------------------------|-----------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------|
| | | Ingresos Provinciales | Gasto Social Provincial | Transferencias Federales | Nivel Educativo |
| Empleo | Empleo Público | 0,3447*** | 0,3846*** | 0,6988*** | -0,4040*** |
| | Desocupación | -0,0359 | 0,0543 | -0,3565*** | 0,3578*** |
| Desigualdad | Desigualdad (Gini) | -0,3065*** | -0,4535*** | -0,4451*** | 0,0432 |
| Pobreza y Desarrollo Humano | Hogares con NBI | -0,5721*** | -0,3512*** | 0,0061 | -0,2333*** |
| | IDH | 0,7954*** | 0,1482*** | 0,1590*** | 0,3518*** |
| Educación | Analfabetismo | -0,6647*** | -0,1465*** | -0,1825*** | -0,2883*** |
| Salud | Mortalidad Infantil | -0,6195*** | -0,3742*** | -0,0442 | -0,2986*** |
| | Mortalidad Materna | -0,3746*** | -0,0586 | 0,1556** | -0,2057*** |
| Acceso a Servicios | Acceso a Agua de Red | 0,4780*** | 0,3250*** | 0,3789*** | 0,0892 |
| | Acceso a Cloacas | 0,7509*** | 0,4233*** | 0,2811*** | 0,0277 |
| Seguridad | Homicidios (c/ 100,000 hab.) | -0,0156 | -0,1966*** | -0,4162*** | -0,0331 |

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Los resultados anteriores muestran que las transferencias federales correlacionan negativamente con la desigualdad de ingresos de las provincias, pero no tan robustamente con los indicadores de bienestar. La mayoría de las funciones sociales básicas (como la educación primaria y secundaria y la salud) dependen de las provincias y, quizás por eso, el ingreso y el gasto social provincial aparecen como las variables clave asociadas con mejor bienestar.

Quizás algunas provincias tienen buenos resultados en empleo y desigualdad por la alta cantidad de transferencias federales per cápita que reciben. El monto de transferencias corrientes federales correlaciona robustamente con el gasto corriente en las provincias, particularmente con empleo público. Seguramente hay varias posibles razones de esto. Una de ellas puede ser que muchas de estas transferencias no tienen destino

fijo; las provincias tienen autonomía para decidir en qué gastarlas. Otra posibilidad es que, con la descentralización de los servicios sociales (salud y educación) de los noventa, las administraciones provinciales en Argentina tuvieron que hacerse cargo de muchos empleados públicos encargados de brindarlos. Otra posibilidad, bastante especulativa, es que el empleo público en las provincias sea una forma de “red de contención” social (González y Nazareno, 2019) para limitar la caída por debajo de la línea de indigencia de sectores muy vulnerables y reducir la desigualdad, la conflictividad social y la violencia¹³.

Los indicadores de bienestar provincial correlacionan más fuertemente con los de capacidad fiscal provincial (medida con el ingreso y el gasto social provincial) y burocráticas-administrativa (nivel de capacitación de la burocracia). Entre los indicadores de capacidad fiscal provincial, los ingresos totales son los que correlacionan de forma más robusta y negativa con pobreza, analfabetismo y mortalidad infantil; y de manera positiva con los indicadores de desarrollo humano y de acceso a servicios de agua y cloacas. Estos resultados podrían estar indicando que la mejora del bienestar social requiere Estados subnacionales con alta capacidad fiscal y burocrática.

La conceptualización y operacionalización de capacidad estatal subnacional y los resultados de las correlaciones nos permiten presentar algunas preguntas para el caso estudiado y para otros de la región. ¿Qué datos pueden generarse para mejorar nuestras mediciones y capturar algunas de las dimensiones de capacidad estatal subnacional menos exploradas o no analizadas en este trabajo? ¿Podemos precisar, e idealmente aislar, algunos efectos causales de la capacidad estatal subnacional con los datos disponibles? ¿Es posible identificar efectos diferenciales entre ésta, sus distintas dimensiones y la capacidad estatal nacional? Para responder estas preguntas se requiere desarrollar más teoría sobre capacidad estatal entre niveles de gobierno y sus vinculaciones, así como más análisis empírico para explorar posibles mecanismos causales que vinculen a las correlaciones identificadas en este trabajo.

Creemos, además, que es posible y deseable replicar este análisis en otros países federales o unitarios descentralizados. Algunas condiciones de alcance (*scope conditions*) del trabajo podrían ser el tipo de sistema de transferencias, que en Argentina otorga un alto nivel de discrecionalidad a las provincias, además del nivel de autonomía fiscal y administrativa

¹³ Hay una correlación negativa entre empleo público y desigualdad ($R=-0,3876$) y con tasa de homicidios ($R=0,248$; para ambos $p=0,00001$).

de estas y la relativa relevancia de los municipios en materia de política social.

Esperamos que tanto la propuesta conceptual y de medición, como el análisis empírico y las preguntas pendientes formuladas en este trabajo, sean aportes útiles para avanzar en la agenda de investigación sobre las causas y los efectos de la capacidad estatal (nacional y subnacional) y en la formulación de políticas públicas que permitan reducir las enormes desigualdades en los indicadores de bienestar en Argentina y en otros países multinivel de la región más desigual del mundo.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., García-Jimeno, C. y Robinson, J. A. (2015). State Capacity and Economic Development: A Network Approach. *American Economic Review*, 105(8), 2364-2409.
- Adam, A., y Tsavou, E. (2022). Do Natural Disasters Fuel Terrorism? The Role of State Capacity. *Economic Modelling*, 115 (2), 105950.
- Análisis Regulatorio y Económico Sectorial – ARES (2023). Argentina. CAF.
- Balán, P. E. (2013). Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas. Colección, 23, 13-46.
- Banco Mundial (2024) Indicadores de Desarrollo Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/>
- Baten, J., Keyword, T. y Wamser, G. (2021). Territorial State Capacity and Elite Violence from the 6th to the 19th Century. *European Journal of Political Economy*, 70, 102037.
- Bates, R. H. (2015). *When Things Fell Apart*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BID. (2014). Megaciudades e infraestructura en América Latina, lo que piensa su gente. BID.
- Blanton, R. G., Blanton, Sh. y Peksen, D. (2020). Confronting Human Trafficking: The Role of State Capacity. *Conflict Management and Peace Science*, 37(4), 471-89.
- Bockstette, V., Chanda, A., y Putterman, L. (2002). States and Markets: The Advantage of an Early Start. *Journal of Economic Growth*, 7, 347-69.
- Centeno, M. Á. (2009). El Estado en América Latina. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, 11-31.
- Dincecco, M. (2017). *State Capacity and Economic Development: Present and Past*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dincecco, M. y Katz, G. (2016). State Capacity and Long-Run Economic Perform-

- mance. *The Economic Journal*, 126(590), 189-218.
- Dincecco, M. y Prado, M. (2012). Warfare, Fiscal Capacity, and Performance. *Journal of Economic Growth*, 17, 171-203.
- Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2024). *Información fiscal provincial y Municipal*. Ministerio de Economía de Argentina.
- Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal (2014). *Informe "Diagnóstico Federal de Recursos del Sistema de Seguridad en el Territorio Nacional 2014"*. Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Territorial, Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Enriquez, E., Sybblis, M. y Centeno, M. A. (2017). A Cross-National Comparison of Subnational Variation. *American Behavioral Scientist*, 1-24.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fearon, J. D. (2005). Primary Commodity Exports and Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 483-507.
- Fearon, J. D. y Laitin, D. D. (2003). Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review*, 97(1), 75-90.
- Fenández, V. R. y Vigil, J. I. (2010). El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano: Un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 15, 43-90.
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
- Giraudy, A. (2012). Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 599-611.
- González, L. y Nazareno, M. (2019). La Desigual Distribución de la Desigualdad. Política Subnacional y Distribución del Ingreso en las Provincias Argentinas, 2003-2011. *Revista SAAP*, 13(1), 43-76.
- Guillermo Girao, M. (2024). Análisis Teórico y Operacionalización de la Capacidad Estatal a Nivel Subnacional: Referencia al Caso Peruano. *Revista Pares - Ciencias Sociales*, 4(1), 74-102.
- Harbers, I. (2015). Taxation and the unequal reach of the state: mapping state capacity in Ecuador. *Governance*, 28(3), 373-391.
- Herrera, S. I. y Herrera, R. J. (2015). Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina: Un análisis cuantitativo de la capacidad extractiva (2013). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 69-83.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE.
- INDEC (2024). *Bases de datos*. Disponible em: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>
- Instituto Geográfico Nacional (2024) *Capas SIG: Hábitat e infraestrutura so-*

- cial*. Establecimiento educativo, edificio de salud, edificio gubernamental. Disponible en: <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Informacion-Geoespacial/CapasSIG>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2023). *Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?pr=40&vr=5&in=2&tp=20&wr=1&c-no=2&idrt=100&opc=t>
- Knutsen, C. H. (2013). Democracy, State Capacity, and Economic Growth. *World Development*, 43, 1-18.
- Kozłowski, D., Tiscornia, P. Weksler, G., Rosati G. y Shokida, N. (2020). EPH: Argentina's Permanent Household Survey Data and Manipulation Utilities. *R Package Version*.
- Kyle, J. y Resnick, D. (2018). Delivering More with Less: Subnational Service Provision in Low Capacity States. *Studies in Comparative International Development*, 54, 133-163.
- Lin, T. (2015). Governing Natural Disasters: State Capacity, Democracy, and Human Vulnerability. *Social Forces*, 93(3), 1267-1300.
- Lindvall, J. y Teorell, J. (2016). State Capacity as Power: A Conceptual Framework. *Stance Working Paper Series*.
- Luna, J. P. y Soifer, H. D. (2017). Capturing Sub-National Variation in State Capacity: A Survey-Based Approach. *American Behavioral Scientist*, 61(8), 887-907.
- Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 25(2), 185-213.
- Mazzuca, S. (2012). Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32(3), 545-560.
- Mazzuca, S. (2015). "Cadenas Causales y Mecanismos Institucionales". En Sebastián Mazzuca (ed.), *Economía Política del Crecimiento* (pp. 15-35). Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Mazzuca, S. (2024). *State Capacity: Conceptualization and Measurement*. [Manuscrito no publicado]
- Migdal, J. S. (2011). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mijiyawa, A. G. y Oloufede, D. K. (2019). State Capacity, Agricultural Productivity, and Poverty Reduction in African Countries. *Journal of Economic Development*, 44(1), 39-67.
- Müller-Crepon, C., Hunziker, P. y Cederman, L. E. (2021). Roads to Rule, Roads to Rebel: Relational State Capacity and Conflict in Africa. *Journal of Conflict*

- Resolution*, 65(2-3), 563-90.
- O'Donnell, G. (1993). On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369.
- Pereyra, E. (2021). Capacidades Estatales, Cuestión Juvenil y Sistemas de Protección Social y Bienestar: Un Análisis Comparado a Nivel Subnacional. *Colección*, 32(1), 191-238.
- Putnam, R., Leonardi, R. y Nanetti, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Repetto, F. y Nejamkis, F. (2005). *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Documentos de trabajo de la Fundación PENT.
- Skocpol, T. (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Teda Skocpol (Eds). *Bringing the State Back In* (pp. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Soifer, H. D. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43, 231-251.
- Soifer, H. D. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, M. J. (2021). Beyond State Capacity: Bureaucratic Performance, Policy Implementation and Reform. *Journal of Institutional Economics*, 17(2), 339-357.

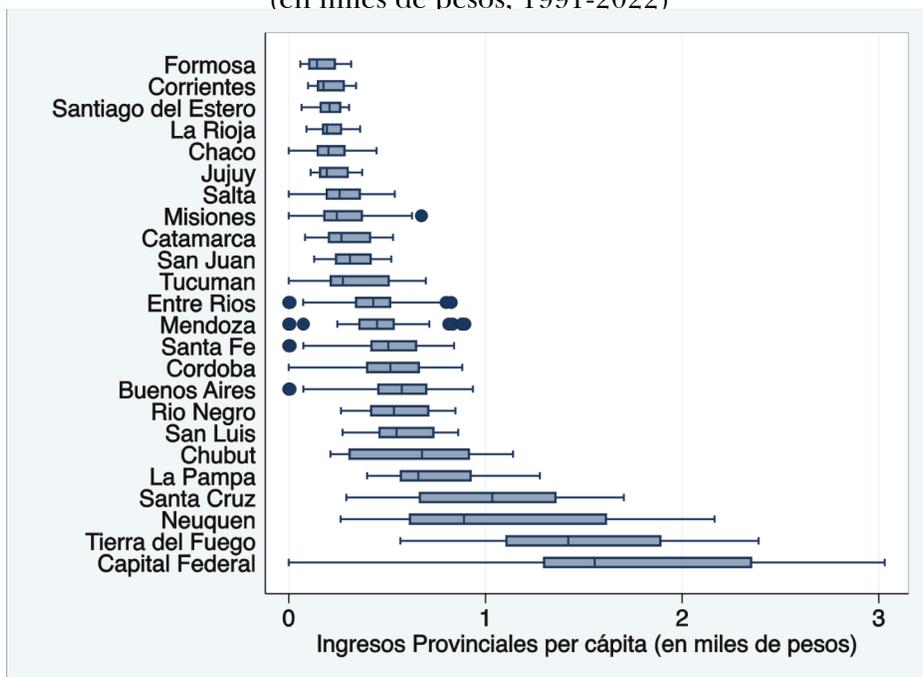
Apéndice

Capacidad Estatal Subnacional y Bienestar Social en Argentina

a) Capacidad Estatal Fiscal Provincial

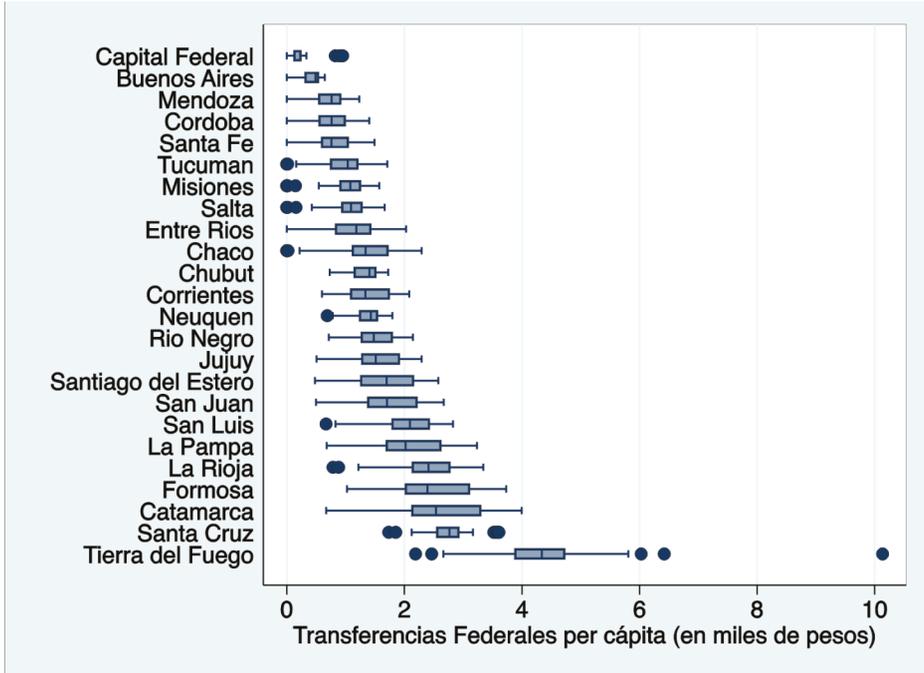
GRÁFICO 1

Ingresos Provinciales per cápita
(en miles de pesos, 1991-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía.

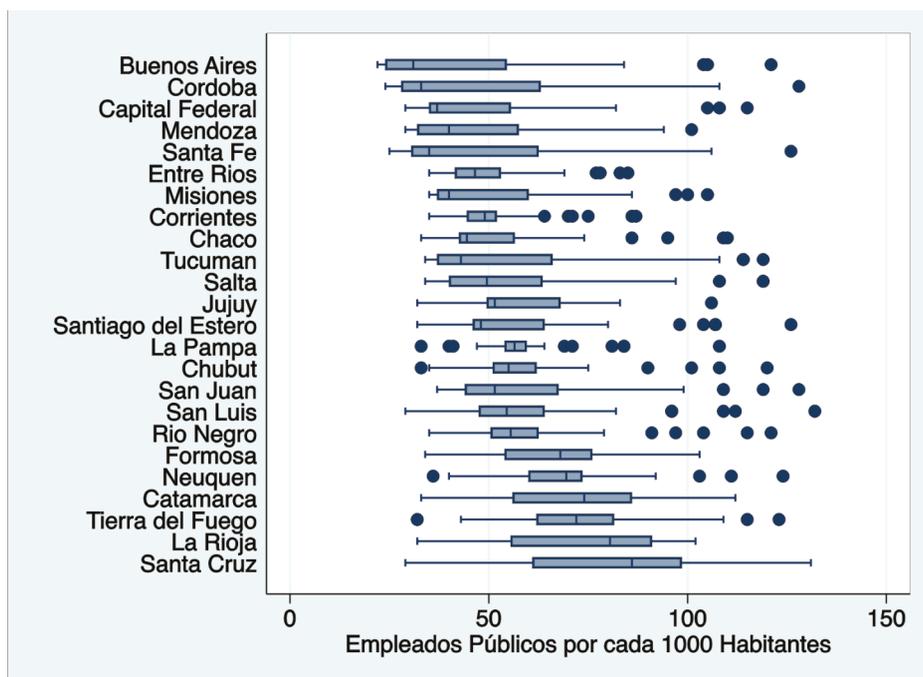
GRÁFICO 2
Transferencias Federales per cápita
(en miles de pesos, 1983-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía.

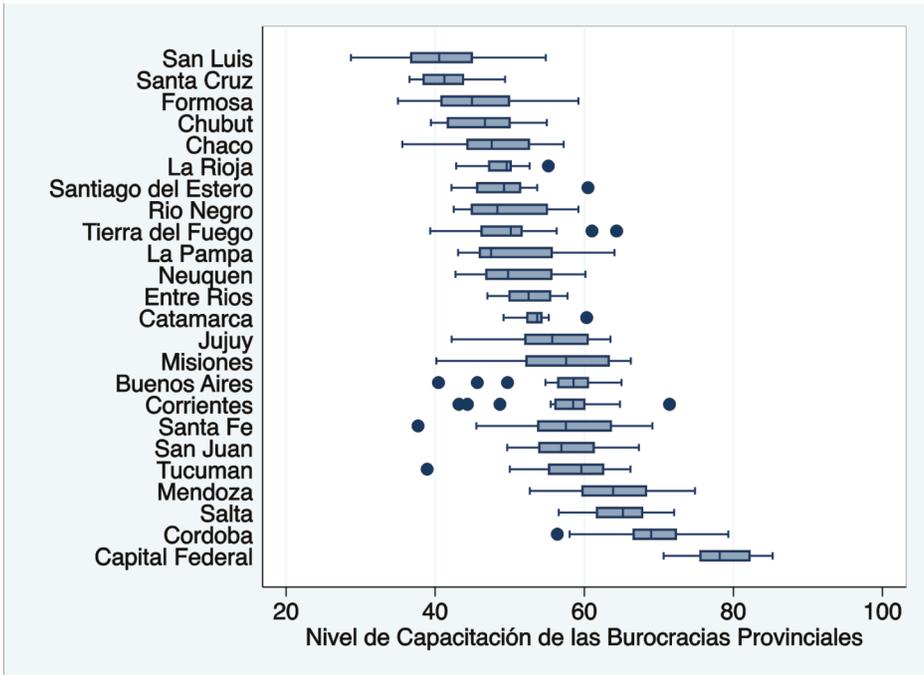
b) Capacidad Estatal Burocrática-Administrativa Provincial

GRÁFICO 3
Cantidad de Empleados Públicos
(por cada 1.000 habitantes, 1987-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía.

FIGURA 4
Nivel de Capacitación de las Burocracias Provinciales
(% de la burocracia provincial con nivel universitario, terciario y de posgrado, completo e incompleto, 2004-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanentes de Hogares (INDEC) utilizando el paquete de R 'eph' (Kozlowski et al., 2020).

c) Apéndice Metodológico

TABLA 4
Listado de Variables, Indicadores y Fuentes

| Variable | Indicador | Período | Nivel | Fuente |
|----------------------------|---|-------------------------------------|--|---|
| Nivel de bienestar social | Productos internos brutos (PIB) per cápita | 2022 | Nacional | Base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial |
| | Productos internos brutos (PIB) per cápita | 2022 | Provincial | INEGI 2022 IBGE 2022 DNAP 2024 |
| | Tasa de desocupación (cociente entre la población de 14 años y más desocupada y la población económicamente activa en el mismo grupo de edad, por cien) | 2016-2021 | Provincial | INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| | Tasa de subocupación horaria (cociente entre la población subocupada horaria de 14 años y más y la población económicamente activa del mismo grupo de edad, por cien) | 2016-2021 | Provincial | INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| | Tasa de informalidad laboral asalariada (cociente entre la población asalariada de 14 años y más sin descuento jubilatorio y el total de la población asalariada del mismo grupo de edad, por cien) | 2016-2021 | Provincial | INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| | Población NiNi (cociente entre la población de 14 a 24 años que no estudia, no trabaja y no busca empleo y el total de la población de 14 a 24 años, por cien) | 2016-2021 | Provincial | INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| | Desigualdad de ingreso (índice de GINI) | 2003-2018 | Provincial | INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos) |
| | Desigualdad de ingreso (ratio del percentil 90 y el percentil 10 del ingreso de la ocupación principal) | 2016-2021 | Provincial | INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| | Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza | 2016-2022 | Provincial | INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). |
| | Hogares con NBI (porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas) | 1983-2013 | Provincial | INDEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 1980 y 1991. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 |
| | Índice de desarrollo humano (IDH), que resulta del promedio del índice de esperanza de vida, el índice de nivel educacional y el índice de P.I.B. ajustado | 1996, 2001, 2006, 2011, 2016 y 2021 | Provincial | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) |
| | Tasa de mortalidad infantil (cociente entre el número de defunciones de menores de un año y el número de nacidos vivos registrados, por cien mil) | 2010-2020 | Provincial | Ministerio de Salud, Dirección de Estadísticas e Información de la Salud. SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| | Tasa de mortalidad materna (cociente entre el número de defunciones maternas y el número de nacidos vivos registrados, por cien mil) | 2010-2020 | Provincial | Ministerio de Salud, Dirección de Estadísticas e Información de la Salud. SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| Esperanza de vida al nacer | 2010 | Provincial | INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 | |

| | | | | |
|---|---|-------------------|------------|---|
| | Tasa de analfabetismo (cociente entre la población de 10 años o más que no sabe leer ni escribir y la población total, por cien) | 2010 | Provincial | INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 |
| | Tasa de abandono en el nivel primario (porcentaje de estudiantes inscriptos en un año de estudio del nivel primario que no se vuelve a matricular al año siguiente como nuevo, repitente o reinscripto) | 2012-2020 | Provincial | Ministerio de Educación, Dirección de Información Educativa. SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| | Desempeño estudiantil (porcentaje de estudiantes de sexto grado de nivel primario del país tuvieron logros académicos avanzados o satisfactorios en matemática, Pruebas Aprender) | 2016, 2018 y 2021 | Provincial | Ministerio de Educación, Dirección de Evaluación Educativa. Operativo Aprender. SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| | Acceso a la red de agua (cociente entre los hogares en viviendas particulares con acceso a la red de servicio cloacal y el total de hogares en viviendas particulares, por cien) | 2016-2021 | Provincial | INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| | Acceso a la red de cloacas (cociente entre los hogares en viviendas particulares con acceso a la red de servicio cloacal y el total de hogares en viviendas particulares, por cien) | 2016-2021 | Provincial | INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| | Tasa de hacinamiento crítico (cociente entre los hogares en los que duermen más de tres personas por cuarto y el total de hogares en viviendas particulares, por cien) | 2016-2021 | Provincial | INDEC Encuesta Permanente de Hogares (Urbanos). SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| | Tasa de homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes | 2001-2020 | Provincial | Sistema Nacional de Información Criminal https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales/infomes |
| | Tasa de mortalidad por suicidio por cada 100.000 habitantes. Cociente entre las defunciones por suicidios y el total de la población en un año dado, por cien mil habitantes. | 2010-2020 | Provincial | Ministerio de Salud, Dirección de Estadísticas e Información de la Salud. SIES Sistema Integrado de Estadísticas Sociales |
| | Cantidad de femicidios por cada 100.000 habitantes | 2017-2022 | Provincial | Registro Nacional de Femicidios de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación |
| Nivel de capacidad estatal en seguridad | Cantidad de policías de las fuerzas policiales provinciales (cada 1000 habitantes) | 2008, 2012-2014 | Provincial | Informe "Diagnóstico Federal de Recursos del Sistema de Seguridad en el Territorio Nacional 2014". Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal, Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Territorial, Ministerio de Seguridad de la Nación |
| | Cantidad de patrulleros de las fuerzas policiales provinciales (cada 1000 habitantes) | 2008, 2012-2014 | Provincial | |
| | Cantidad de tribunales penales en la provincia (cada 1000 habitantes) | 2008, 2012-2014 | Provincial | |

Romina Del Tredici, Lucas González y Sebastián Mazzuca

| | | | | |
|--|---|-----------|------------|---|
| Nivel de capacidades estatales burocrático-administrativas | Monto de recursos propios recaudados por el estado provincial (per cápita) | 1991-2022 | Provincial | Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía, inflación controlada con año base 2004 (datos de inflación del Banco Mundial) y calculado per cápita a partir de datos de población de INDEC |
| | Monto de transferencias recibidas por el estado provincial (per cápita) | 1983-2023 | Provincial | Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía, inflación controlada con año base 2004 (datos de inflación del Banco Mundial) y calculado per cápita a partir de datos de población de INDEC |
| | Gasto Social realizado por el estado provincial (per cápita). Ejecución Presupuestaria por Finalidad. | 1991-2022 | Provincial | Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, inflación controlada usando el Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto con base en 2004. Según la clasificación oficial, el gasto provincial en servicios sociales incluye el gasto de las provincias en las áreas de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, Educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos. |
| | Cantidad de empleados públicos (por cada 1000 habitantes) | 1987-2023 | Provincial | Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía |
| | Nivel de profesionalización de las burocracias provinciales (porcentaje que tienen estudios superiores) | 2004-2023 | Provincial | Encuesta Permanentes de Hogares (EPH, INDEC) utilizando el paquete de R 'eph' (Kozlowski et al. 2020) |

Fuente: Elaboración propia.

Adopción de políticas públicas en contextos de gobierno multi-nivel: explicando las respuestas provinciales al Covid-19 en Argentina^{1 2 3}

Public Policy Adoption in Multilevel Government Contexts: Explaining Provincial Responses to Covid-19 in Argentina

TOMÁS ALLAN

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

tomiallan1905@gmail.com



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.a2>

Resumen: ¿Cómo fueron las respuestas de política pública a la pandemia a nivel subnacional en Argentina? ¿Por qué esas respuestas variaron entre las provincias y a lo largo del tiempo? Este trabajo procura identificar los factores determinantes de las respuestas subnacionales a la pandemia en Argentina utilizando modelos de datos de panel y el Índice de Adopción de Política Pública (IAPP) de la Universidad de Miami como variable dependiente. Los resultados del análisis estadístico sugieren que las respuestas subnacionales estuvieron influenciadas por factores epidemiológicos (cantidad de casos positivos de covid), sociodemográficos (población de riesgo), socioeconómicos (desarrollo económico) y políticos (alineamiento respecto al Gobierno nacional), postulados en estudios previos. Además, se aporta una nueva variable explicativa a la literatura que aborda las respuestas de política pública a la pandemia: la estructura ocupacional.

Palabras clave: Covid-19 – pandemia – respuestas subnacionales – población de riesgo – estructura ocupacional – alineamiento político

Abstract: *How were public policy responses to the Covid-19 pandemic at the subnational level in Argentina? Why have these responses varied across provinces and over time? By using panel data and the University of Miami's Public Policy Adoption Index (PPAI) as the dependent variable, this paper identifies the determinants of subnational responses. The statistical analysis suggests that these responses were influenced by epidemiological factors (number of Covid-19 cases), sociodemographic factors (relative size of the at-risk population), socioeconomic factors (economic development), and political factors (alignment with the national government), which is consistent*

¹ Artículo recibido el 1º de junio de 2024 y aceptado para su publicación el 31 de octubre de 2024.

² El presente artículo es una adaptación de mi tesis de maestría, que fue presentada con el mismo título en diciembre de 2023 para obtener el título de magíster en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella y aprobada en junio de 2024. La mayor parte del contenido de este artículo es una reproducción textual de dicha tesis.

³ Quisiera expresar mi más profundo agradecimiento a Carlos Gervasoni por su invaluable guía y apoyo como supervisor de mi tesis de maestría, que dio origen al presente artículo. Su conocimiento, paciencia y constante motivación fueron cruciales para la realización de este trabajo. Desde el primer día, su compromiso con mi proyecto y su dedicación para ayudarme a superar cada desafío hicieron que este viaje académico fuera una experiencia enriquecedora y gratificante.

with previous studies. Additionally, this study introduces a new variable to the literature on public policy responses to the pandemic: employment structure.

Keywords: *Covid-19 – pandemic – subnational responses – population at risk – employment structure – political alignment*

1. Introducción

La pandemia impuso múltiples desafíos a los gobiernos, que debieron ensayar respuestas atípicas de forma rápida para mitigar la circulación de personas y, con ello, la circulación del virus. A su vez, el carácter evidentemente interjurisdiccional del Covid-19, que se desplegaba con velocidad más allá de las fronteras de una jurisdicción concreta, planteó desafíos adicionales en contextos de gobierno multinivel, al exigir respuestas de gobiernos subnacionales que tienen realidades diferentes y la coordinación de acciones entre gobiernos de distinto o equivalente nivel al interior de un mismo país.

Existe una rica literatura que se ha encargado de analizar cómo las relaciones intergubernamentales en contextos de gobierno multinivel pueden condicionar la adopción, el contenido y/o la implementación de políticas públicas. En este sentido, algunos trabajos sugieren que el federalismo puede dificultar la adopción de políticas fiscales consistentes (Remmer y Wibbels, 2000; Wibbels, 2000; Rodden y Wibbels, 2002) y de políticas distributivas progresivas (Beramendi et al., 2017), y dar lugar a disparidades en la implementación de políticas ambientales (Milmanda y Garay, 2020). En otras palabras, la estructura federal de gobierno plantea desafíos importantes a los gobiernos para responder a problemas relevantes de la vida pública.

A estas dificultades derivadas de la estructura federal de gobierno se añadió entonces la necesidad de responder rápida y eficazmente a una crisis sanitaria inédita por su escala, su velocidad y la incertidumbre asociada. Así es que han surgido una serie de estudios intentando describir y explicar las respuestas de los gobiernos nacionales y subnacionales, así como la relación entre estos en las respuestas a las crisis, especialmente en contextos federales. Algunos estudios intentan explicar las diferencias en las respuestas nacionales a la pandemia (Capano et al., 2020; Baccini y Brodeur, 2021; Engler et al., 2021; Mistur et al., 2023; An, 2023), mientras que otros hacen lo propio abordando las diferencias en las respuestas de los gobiernos subnacionales (Bennouna et al., 2021; Behrend y Karamaneff, 2021; Tai, 2022; Delgadillo y Salinas, 2023) y otros tra-

bajos profundizan en las respuestas de países, provincias o municipios específicos a partir de estudios de caso (Giovine et al., 2022; Behrend y Simpson, 2021). Finalmente, otros autores han estudiado el papel de la colaboración entre distintos niveles de gobierno en la eficacia de las respuestas a la pandemia (Cyr et al., 2021).

Knaul et al. (2022), por su parte, muestran que países federales como México y Brasil se han destacado por la elevada heterogeneidad subnacional en el grado de rigurosidad de las medidas de distanciamiento físico adoptadas, en comparación con otros países de América Latina. Si bien Argentina exhibe niveles un tanto menores de heterogeneidad subnacional, los autores consideran que se trata de niveles elevados en comparación con otros países de la región que tienen una estructura de gobierno más centralizada, como Bolivia, Chile y Perú. En particular, los autores destacan a México y Brasil como casos con elevada heterogeneidad subnacional, a Argentina y Colombia como un caso de coexistencia entre lineamientos nacionales consistentes y heterogeneidad subnacional elevada, y a Bolivia, Chile y Perú como casos de respuestas homogéneas guiadas por políticas nacionales centralizadas (Knaul et al., 2022). Por su parte, Bennouna et al. (2021) sugieren que las diferentes respuestas subnacionales en países federales pueden explicarse, entre otros factores, por variables domésticas. Los autores encuentran que los estados más poblados (en el caso de México y Brasil) y con mayor población de riesgo (en el caso de México) adoptaron medidas más rigurosas que aquellos menos poblados o con menor población de riesgo.

De este modo, existen estudios que explican las respuestas nacionales a la pandemia, trabajos que explican las respuestas subnacionales en algunos países federales (México, Brasil y Estados Unidos), otros que describen las respuestas subnacionales en Argentina y, finalmente, estudios que explican las respuestas de alguna provincia argentina en particular. Sin embargo, no hay estudios que expliquen de manera sistemática las diferentes respuestas provinciales en el país. Este trabajo procura cubrir esa brecha en la literatura al indagar en las respuestas subnacionales a la pandemia en Argentina. ¿Por qué algunas provincias adoptaron respuestas más restrictivas que otras? ¿Qué explica la variación en las respuestas a lo largo del tiempo? Se procura entonces identificar los factores determinantes de las respuestas subnacionales a la pandemia en Argentina entre marzo de 2020 y marzo de 2021 utilizando modelos de datos de panel y el Índice de Adopción de Política Pública (IAPP) de la

Universidad de Miami como variable dependiente⁴. Los resultados del análisis estadístico sugieren que las respuestas subnacionales estuvieron influenciadas por factores epidemiológicos (cantidad de casos positivos de covid), sociodemográficos (tamaño relativo de la población de riesgo), socioeconómicos (desarrollo económico) y políticos (alineamiento respecto al Gobierno nacional), postulados en estudios previos. Además, se aporta una nueva variable explicativa a la literatura que ha abordado las respuestas de política pública a la pandemia: la estructura ocupacional.

En lo que sigue, el artículo se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se describe brevemente la evolución de las respuestas gubernamentales a la pandemia en Argentina, así como en la relación entre el Gobierno nacional y los subnacionales. En la tercera sección se presentan las teorías explicativas (y las correspondientes hipótesis) de las respuestas a la pandemia. La cuarta sección describe el diseño de la investigación, presentando el Índice de Adopción de Política Pública, las variables independientes y la estrategia metodológica. La quinta sección presenta los resultados de los modelos de datos de panel y una discusión de los hallazgos. En la última sección se retoma la presentación de los hallazgos de la investigación, se explica su aporte al conjunto de estudios del federalismo y las relaciones intergubernamentales, y se sugieren posibles líneas de investigación a partir de estos aportes.

2. El federalismo argentino ante la pandemia del Covid-19

El 20 de marzo de 2020, el presidente Alberto Fernández estableció el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio para todo el territorio nacional⁵. El 8 de junio, más de dos meses después, comenzó a registrarse un proceso de segmentación territorial del aislamiento nacional: mientras algunos distritos subnacionales permanecían en este régimen, otros dejaban de estarlo y podían disponer medidas sanitarias con cierto grado de autonomía⁶. Pero el Gobierno nacional, a través de decretos

⁴ La selección de este recorte temporal se debe a la disponibilidad de datos en la variable dependiente (el Índice de Adopción de Política Pública). El 3 de marzo de 2020 se detectó el primer caso de covid en Argentina. El Observatorio COVID-19 de la Universidad de Miami hizo un seguimiento de las políticas de distanciamiento desde ese día hasta el 15 de marzo de 2021. La ausencia de datos en el IAPP dificulta continuar el estudio más allá de esa fecha.

⁵ El Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio fue dispuesto por el DNU 297/2020.

⁶ Esto se dispuso a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 520/2020.

de necesidad y urgencia, continuaba ejerciendo la atribución de determinar qué distritos entraban y salían de ese régimen. De este modo, las respuestas de política pública a la pandemia estuvieron signadas, en una primera etapa, que aquí llamaremos “etapa de predominio nacional”, por una fuerte centralización en la toma de decisiones por parte del Gobierno nacional.

Esta dinámica se mantuvo hasta el 21 de diciembre del mismo año, cuando el Poder Ejecutivo Nacional, a través del decreto 1033/2020, dispuso que todas las provincias dejaban de estar alcanzadas por el régimen de aislamiento y pasaban a un régimen de Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO), al tiempo que delegaba en las provincias decisiones de política sanitaria que hasta ese momento estaban en manos de Nación⁷. Esto dio inicio a lo que aquí llamaremos “etapa de predominio subnacional”⁸.

Este esquema de descentralización progresiva del manejo de la pandemia configuró un contexto propicio para la existencia de importantes divergencias subnacionales en la adopción de políticas destinadas a contener la emergencia sanitaria en etapas más bien avanzadas de la pandemia⁹. En línea con este razonamiento, Knaul et al. (2022) han demostrado que en Argentina efectivamente se registraron niveles significativos de variación en el grado de rigurosidad de las políticas de distanciamiento impuestas por los gobiernos en el nivel subnacional¹⁰.

El Gráfico 1 muestra la evolución por provincia del Índice de Adopción de Política Pública (IAPP), un índice elaborado por el Observatorio COVID-19 de la Universidad de Miami que resume la actuación de los gobiernos subnacionales en torno a diez medidas que promueven el distanciamiento físico entre personas. Valores más altos indican más canti-

⁷ El Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) se había iniciado con la entrada en vigor del DNU 520/2020, el 8 de junio de 2020, y había sido prorrogado por sucesivos decretos presidenciales. El DNU 1033/2020 dispuso que a partir de su entrada en vigencia, todas las provincias pasarían a régimen DISPO.

⁸ Tiempo antes de que comenzara a regir el DISPO en algunas provincias, se había comenzado a aplicar un esquema de descentralización y segmentación decisoria al extender el ASPO solo para aquellos conglomerados de más de 500.000 habitantes, excluyendo a localidades que estuvieran por debajo de ese umbral. La extensión del ASPO para conglomerados urbanos de más de 500.000 habitantes se anunció el 25 de abril de 2020. El comienzo del DISPO para 18 provincias comenzó a regir el 8 de junio del mismo año.

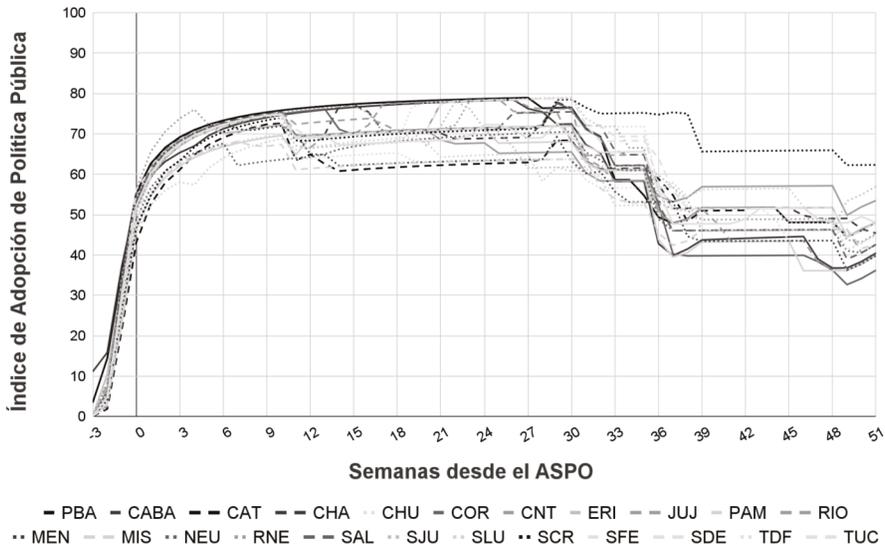
⁹ A esto se agregan estudios previos que han encontrado que los países unitarios tendieron a adoptar respuestas más homogéneas que sus pares federales ante la pandemia del Covid-19 (Haffajee & Mello 2020).

¹⁰ Ver Knaul et al. (2022).

dad de medidas, con mayor alcance y por más tiempo¹¹. Del gráfico se desprenden dos conclusiones: la variación entre provincias efectivamente parece aumentar con el paso del tiempo (luego de una primera etapa con escasa variación), mientras que la rigurosidad de las políticas tiende a decrecer, aunque a partir de la semana 30.

GRÁFICO 1

Evolución del Índice de Adopción de Política Pública en las provincias argentinas desde la imposición del ASPO (marzo de 2020 hasta marzo de 2021)¹²



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio COVID-19 de la Universidad de Miami¹³. Nota: el valor 0 en el eje horizontal indica el inicio del aislamiento.

¹¹ Se profundizará la explicación de este indicador en la sección metodológica.

¹² El gráfico incluye los valores para todas las provincias argentinas excepto Formosa, para la cual no hay datos en la base del Observatorio. También se incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹³ Ver en <http://observcovid.miami.edu/argentina/?lang=es>.

3. Marco teórico e hipótesis de investigación

Las intervenciones no-farmacéuticas son medidas independientes de la vacunación y los medicamentos que afectan libertades públicas como las de circular, reunirse, educarse, trabajar y ejercer la industria o el comercio, con el objetivo de restringir la expansión del virus¹⁴. Estudios previos que han intentado explicar la variación de estas intervenciones a nivel nacional (Capano et al., 2020; Baccini y Brodeur, 2021; Engler et al., 2021; Mistur et al, 2023; An, 2023) y a nivel subnacional en otros países del mundo (Bennouna et al. 2021; Tai, 2022; Delgadillo y Salinas, 2023) postulan distintos factores domésticos que podrían explicar las diferentes respuestas a la pandemia. Estos factores son principalmente de carácter sociodemográfico (tamaño de la población en general y de la población de riesgo en particular); socioeconómico (desarrollo económico); epidemiológico (casos positivos de covid); sanitario (capacidades hospitalarias) y político (pertenencia partidaria del gobernador y régimen político). Además de evaluar la incidencia de estos factores sobre las respuestas subnacionales, se procura evaluar una nueva teoría explicativa vinculada a la estructura ocupacional subnacional, que es la principal variable de interés de este trabajo.

Concretamente, se espera que las provincias con mayor nivel de empleo público —sobre la población económicamente activa— adopten, en promedio, más restricciones sanitarias que aquellas en donde la participación del empleo público es menor. Esta hipótesis se apoya en el supuesto de que las restricciones sanitarias impactan de diferente manera en los distintos tipos de ocupación: la fuente de ingresos de un empleado del sector público está menos expuesta a la caída en la actividad económica que la de un cuentapropista o la de un asalariado privado. Este impacto diferencial genera distintas preferencias sociales en torno a las restricciones: unos tienen más incentivos que otros para demandar que se levanten las políticas de distanciamiento.

¹⁴ Este término es utilizado en otros trabajos que han estudiado las respuestas a la pandemia. Ver, por caso, Knaul et al. (2022) y Touchton et al. (2023). También hablaré de “políticas de distanciamiento”, “medidas restrictivas” o “restricciones sanitarias”, utilizándolos como sinónimos. También se utilizarán términos como “políticas restrictivas”; “medidas restrictivas/liberalizadoras” y “restricciones rigurosas”, entre otras. El adjetivo “sanitarias” refiere a las razones que motivan la imposición de las restricciones, mas no al área de política pública o al tipo de actividad que afectan (que puede ser educativa, de transporte, laboral, entre otras). A los efectos del presente trabajo, su rigurosidad no refiere a la aplicación efectiva de sanciones por infracciones a las medidas sino a una dimensión estrictamente normativa, considerando la presencia (total o parcial) o no de una determinada política de distanciamiento en una cierta provincia, en un momento determinado.

Por otro lado, la estructura ocupacional también podría incidir sobre los incentivos de los gobernantes, en la medida en que puede considerarse un indicador de la dependencia del gobierno local respecto de las transferencias del Estado central. Estudios previos muestran que las transferencias del Estado central están asociadas positivamente con el empleo público local (Gervasoni, 2018). En este sentido, los gobernantes de provincias con un sector privado de mayor tamaño relativo tienen más motivos para reactivar la economía local y, así, recuperar los niveles de recaudación y empleo provincial. Los gobernantes de provincias con un sector privado más pequeño, que son presumiblemente más dependientes de transferencias del Estado central —y menos del sector privado local—, tienen menos motivos para reactivar la economía local.

Así, la mayor dependencia del empleo público reduce los incentivos para que la sociedad civil demande (y para que los gobernantes decidan) una liberalización de las regulaciones sanitarias que impulsen la reactivación de la economía, en tanto este tipo de empleo es menos sensible a la caída en la actividad económica que generan las restricciones. Contrariamente, en aquellas provincias en donde la participación del empleo público sobre la población económicamente activa es menor, y por tanto la participación relativa del sector privado es mayor, existen mayores incentivos (en la sociedad y en los gobernantes) para flexibilizar restricciones sanitarias y reactivar la actividad económica local.

De esto se deriva la siguiente hipótesis, a la que denominaremos Hipótesis 1: a mayor peso relativo del empleo público en la estructura ocupacional provincial, mayor nivel de rigurosidad en las respuestas provinciales al Covid-19.

Por su parte, Bennouna et al. (2021) encuentran —para el caso de Brasil— que los estados con mejor nivel de desarrollo (más desarrollo humano y menos desigualdad) han tendido a adoptar restricciones más rigurosas¹⁵. Las políticas de distanciamiento físico tienen un efecto negativo sobre la economía local (Ahamed et al., 2020; Asahi et al., 2021), dando lugar a un *trade-off* entre salud y economía, dado que las restricciones pueden ayudar a controlar la situación epidemiológica pero también reducen el nivel de actividad económica (Oana et al., 2021). De este modo, la sostenibilidad de las restricciones sanitarias se ve afectada cuando se dirigen a poblaciones más vulnerables en términos socioeco-

¹⁵ En Bennouna et al. (2021) se habla de “desarrollo humano”. Aquí se habla de desarrollo económico a fines de englobar distintos indicadores socioeconómicos de interés.

nómicos, en tanto las restricciones a la circulación afectan la actividad laboral y con ello la fuente de sustentación personal o familiar. Contrariamente, el margen para sostener las restricciones se amplía en la medida en que se dirijan a poblaciones con menos necesidades económicas.

Estas constataciones permiten formular la Hipótesis 2: a mayor nivel de desarrollo económico, mayor nivel de rigurosidad en las respuestas provinciales al Covid-19.

Bennouna et al. (2021) también encuentran que los estados más poblados (en el caso de México y Brasil) y con mayor población de riesgo (en el caso de México) adoptaron restricciones más rigurosas que aquellos menos poblados o con menor población de riesgo. Mientras el tamaño poblacional puede incidir en la circulación del virus, el tamaño relativo de la población de riesgo puede hacer lo propio en los efectos de dicha circulación sobre la salud de las personas contagiadas. De este modo, el mayor tamaño poblacional general y el mayor tamaño relativo de la población de riesgo en particular incentivarían la adopción de políticas más rigurosas para frenar la circulación del virus y contener sus efectos, respectivamente.

No obstante, más que el tamaño poblacional en términos absolutos pareciera más pertinente incluir una variable que capture el tamaño poblacional en relación a la superficie territorial de la provincia. Esto se debe a que es de esperar que cuanto mayor sea el tamaño poblacional en relación con la superficie territorial sobre la que se asienta esa población, mayor sea la circulación del virus, puesto que el principal mecanismo de contagio son los aerosoles que generan las personas en contextos de proximidad (Rahman et al., 2020). De este modo, se pueden derivar las siguientes hipótesis:

Hipótesis 3: A mayor densidad poblacional, mayor nivel de rigurosidad en las respuestas provinciales al Covid-19.

Hipótesis 4: Cuanto mayor es el tamaño de la población de riesgo sobre la población total de la provincia, mayor nivel de rigurosidad en las respuestas provinciales al Covid-19.

Por su parte, se espera que la capacidad hospitalaria tenga influencia en la adopción de políticas vinculadas al Covid-19 (Bennouna et al., 2021; Mistur et al., 2023; Delgado y Salinas, 2023). En aquellas provincias con fuertes capacidades sanitarias debiéramos esperar políticas menos restrictivas de la circulación que en aquellas provincias con menos capacidades en esta dimensión, en tanto una mayor capacidad de respuesta hospitalaria otorga mayor margen de tolerancia a la circulación del virus. Este margen se reduce si la capacidad de respuesta del sistema

hospitalario es menor, puesto que el riesgo de colapso de las instalaciones sanitarias aumenta, incentivando la adopción de restricciones más estrictas para contener la circulación del virus a modo de prevención. En palabras de Mistur et al. (2023), “la capacidad hospitalaria es un sustituto de las políticas de distanciamiento” (Mistur et al., 2023:48). Si bien la vacunación también podría considerarse un sustituto de las políticas de distanciamiento, la campaña de aplicación de las vacunas comenzó el 29 de diciembre de 2020. De modo que queda fuera de la mayor parte del periodo temporal abarcado por este estudio (marzo de 2020 a marzo de 2021) y no se espera que explique las respuestas políticas subnacionales de los primeros meses de 2021, cuando apenas se comenzaba a vacunar al personal de salud¹⁶. De esto se extrae la Hipótesis 5: a menores capacidades sanitarias locales, mayor nivel de rigurosidad en las respuestas provinciales al Covid-19.

Si bien estudios previos no han encontrado una vinculación clara entre el nivel de incidencia del virus y la adopción de políticas de distanciamiento una vez que se controla por otros factores (Bennouna et al., 2021) o bien han encontrado una asociación negativa (Mistur et al., 2023), espero encontrar algún grado de conexión entre estas variables para el caso argentino. Mayor incidencia del virus sobre la población local debería llevar a adoptar respuestas más rigurosas, dado que la necesidad de contener la circulación de personas aumenta si la cantidad de contagios o fallecimientos también lo hace. Esto permite extraer la Hipótesis 6: a mayor incidencia del virus, mayor nivel de rigurosidad en las respuestas provinciales al Covid-19.

Otros estudios explicativos de la variación en las respuestas al virus a nivel nacional han encontrado que los países menos democráticos tendieron a adoptar políticas de distanciamiento social más restrictivas

¹⁶ Ver “Comenzó la campaña de vacunación contra COVID-19 en Argentina”. Ministerio de Salud de la Nación, 29 de diciembre de 2020. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comenzo-la-campana-de-vacunacion-contra-covid-19-en-argentina>. Este trabajo se extiende hasta mediados de marzo de 2021 (debido a falta de disponibilidad de datos en la variable dependiente, dado que el IAPP no se actualizó más allá de esa fecha). De modo que hay sólo una pequeña porción de coincidencia entre la campaña de vacunación y los datos disponibles en la variable dependiente. Pero para fines de marzo de 2021 apenas se habían distribuido 4,1 millones de vacunas en el país, lo que representa menos del 1% de la población: el 99% de la población del país recibió su vacuna con posterioridad a marzo de 2021. Ver “11 claves para entender cómo avanza el plan de vacunación contra el COVID-19 en Argentina”. Infobae. 23 de marzo de 2021. <https://www.infobae.com/salud/2021/03/23/11-claves-para-entender-como-avanza-el-plan-de-vacunacion-contra-el-covid-19-en-la-argentina/>.

(Engler et al., 2021; Mistur et al., 2023). El argumento propuesto por estos autores es que las instituciones políticas democráticas constriñen las decisiones de política pública en tiempos de crisis (Engler et al., 2021). Países más democráticos “en tiempos normales” cuentan con instituciones que tienden a reducir el margen de discrecionalidad de los actores políticos y se activan también ante eventos disruptivos como la pandemia, funcionando como legados institucionales que condicionan las decisiones “en tiempos de crisis”. A su vez, se argumenta que en países más democráticos existe mayor espacio político para expresar disconformidad y protestar contra las políticas de distanciamiento, mientras que para los gobiernos de países autoritarios resulta más sencillo acallar o ignorar esas expresiones (Engler et al., 2021).

La expectativa teórica en este punto es encontrar que esta dinámica se replique a nivel subnacional. Es decir que a menor nivel de democracia subnacional, mayor sea la rigurosidad de las restricciones a la circulación. Enfrentados al *trade-off* entre mantener el control de la situación epidemiológica y evitar los costos económicos de las restricciones necesarias para cumplir con ese objetivo, los gobernadores de provincias más democráticas, más sensibles a las expresiones de disconformidad con la política de aislamiento, se inclinarían mayormente por levantar restricciones. Contrariamente, los gobernadores de provincias menos democráticas, que cuentan con mayor margen de discrecionalidad para sostener políticas restrictivas, tenderían a sostener respuestas más estrictas.

De esto se deriva la Hipótesis 7: a menor nivel de democracia subnacional, mayor rigurosidad en las respuestas provinciales al Covid-19.

A su vez, otros estudios han encontrado que la pertenencia partidaria del gobernador (Baccini y Brodeur, 2021), o bien su alineamiento respecto del Gobierno nacional (Bennouna et al., 2021) incidieron sobre las respuestas de política a la pandemia. Baccini y Brodeur (2021), al observar las respuestas subnacionales en Estados Unidos, encuentran que los gobernadores demócratas tendieron a establecer políticas de aislamiento más temprano que sus pares republicanos. Bennouna et al. (2021), por su lado, al observar las respuestas subnacionales en México y Estados Unidos, encuentran que los gobernadores que no estaban afiliados al partido del presidente tendieron a adoptar políticas más restrictivas que aquellos que sí lo estaban. Así, es posible que los alineamientos políticos influyan sobre las respuestas de política pública a nivel subnacional.

En los casos de los dos países mencionados, los presidentes adoptaron una postura pública más bien contraria a una política de aislamiento estricto y se enfrentaron a la resistencia de gobernadores opositores

que decidían adoptar políticas más restrictivas (Bennouna et al., 2021). En el caso argentino, contrariamente, el presidente adoptó una postura pública favorable a una política de aislamiento estricto y se enfrentó a la resistencia de gobernadores opositores que abogaban por la flexibilización de esa política, quienes luego de una etapa inicial de consenso alrededor del ASPO comenzaron a manifestar diferencias con cada vez mayor intensidad¹⁷. De este modo, es de esperar que las provincias conducidas por gobernadores más alineados con el Gobierno nacional (es decir, gobernadas por la misma coalición partidaria del presidente o bien por aliados cercanos) hayan adoptado -en promedio- políticas más restrictivas que aquellas conducidas por gobernadores menos alineados (pertenecientes a la principal coalición opositora Juntos por el Cambio o bien por partidos no aliados al oficialismo nacional).

Este análisis permite formular la Hipótesis 8: los gobiernos provinciales más alineados con el gobierno nacional adoptaron, en promedio, respuestas más rigurosas que aquellos menos alineados.

Por otro lado, estudios previos han demostrado que el acatamiento a la cuarentena para enfrentar al Covid-19 ha disminuido a lo largo del tiempo, llevando a algunos autores a hablar de “la fatiga del aislamiento” (Goldstein et al., 2021; Bodas et al. 2021; Franzen et al., 2021). Otros han advertido que el aislamiento tuvo consecuencias en la salud mental de la población (Broche-Pérez et al., 2021). En este sentido, Ahamed et al. (2020) sostienen que la pandemia le planteó a los gobiernos un *trade-off* entre controlar la situación epidemiológica y cuidar la salud mental. Esto lleva a preguntarse por la sostenibilidad en el tiempo de políticas de distanciamiento demasiado estrictas. Así, es de esperar que la fatiga mental de la población, derivada de la política de distanciamiento (y en particular de aislamiento) hayan incidido sobre las respuestas subnacionales a la pandemia. Se hipotetiza que niveles más altos de fatiga mental en la población están negativamente asociados con el nivel de rigurosidad de las políticas de distanciamiento. La fatiga mental, entendida como el agotamiento psicológico causado por la prolongada adhesión a las restricciones sanitarias, puede generar una demanda social por flexibilizar la política de distanciamiento, llevando a los gobiernos a ajustar sus políticas en respuesta a esa demanda. A pesar de la dificultad para operacionalizar esta variable -puesto que no hay indicadores pre-

¹⁷ En Juntos por el Cambio dicen que “la cuarentena es destructiva” y califican a los infectólogos como “militantes” del Gobierno. *Clarín*, 8 de agosto de 2020. https://www.clarin.com/politica/cambiamos-dicen-cuarentena-destructiva-califican-infectologos-militantes-gobierno_0_unUFx1fAp.html

cisos para medirla-, parece razonable asumir que la fatiga mental de la población aumenta progresivamente con el paso del tiempo. De modo que el tiempo transcurrido desde la imposición del aislamiento resulta un buen indicador de esta variable conceptual¹⁸.

De esto se deriva la Hipótesis 9: a mayor fatiga mental de la población local, menor rigurosidad en las respuestas provinciales al Covid-19.

En síntesis, al abordar el comportamiento de los gobiernos subnacionales durante la pandemia del Covid-19 en Argentina se advierten divergencias subnacionales en la adopción de políticas de distanciamiento destinadas a contener la emergencia sanitaria en etapas más bien avanzadas de la pandemia¹⁹. Divergencias que han sido descriptas (Knaul et al., 2022), mas no explicadas, por estudios previos. Este trabajo procura cubrir esa brecha en la literatura. La Tabla 1 resume las variables incluidas en el estudio y las hipótesis asociadas a cada una de ellas.

TABLA 1
Variables e hipótesis

| Tipo de factor causal | Factor causal | Hipótesis | N° |
|-----------------------|--|--|----|
| Socioeconómico | Estructura ocupacional | + empleo público → + restricciones | 1 |
| | Desarrollo económico | + desarrollo económico → + restricciones | 2 |
| Sociodemográfico | Densidad poblacional | + densidad poblacional → + restricciones | 3 |
| | Población de riesgo | + población de riesgo → + restricciones | 4 |
| Sanitario | Capacidad hospitalaria | + capacidad hospitalaria → - restricciones | 5 |
| Epidemiológico | Incidencia del virus | + incidencia del virus → + restricciones | 6 |
| Político | Régimen político | + democracia → - restricciones | 7 |
| | Alineamiento respecto al Gobierno nacional | + alineamiento → + restricciones | 8 |
| Psicológico | Fatiga mental | + fatiga mental → - restricciones | 9 |

Fuente: elaboración propia.

¹⁸ Este punto se retomará en la siguiente sección, al operacionalizar las variables independientes.

¹⁹ A esto se agregan estudios previos que han encontrado que los países unitarios tendieron a adoptar respuestas más homogéneas que sus pares federales ante la pandemia del Covid-19 (Haffajee & Mello 2020).

4. Diseño de investigación

Variable dependiente: El Índice de Adopción de Política Pública

Para medir la variable dependiente se utiliza el Índice de Adopción de Política Pública (IAPP), un índice confeccionado por el Observatorio COVID-19 de la Universidad de Miami que resume la actuación de los gobiernos estatales para fomentar el distanciamiento físico. Se calcula en base a tres factores: 1) la cantidad de medidas sanitarias adoptadas por cada gobierno, de una lista de 10 medidas recomendables; 2) el rigor de cada una de las medidas adoptadas; 3) el número de días entre la fecha del primer caso de Covid-19 detectado en el país y la fecha de adopción de cada medida²⁰.

Para el cálculo del índice, los investigadores del Observatorio codifican si cada medida se encuentra vigente para cada día, desde la fecha del primer caso detectado en el país. Si lo está, codifican si su aplicación es parcial o total, para considerar el rigor²¹. El indicador de cada medida de distanciamiento varía entre 0 (no vigente) y 1 (implementación total/obligatoria), pudiendo asumir los valores intermedios 0,33; 0,5 y 0,66, que representan distintos grados de implementación parcial/no obligatoria, en orden ascendente²². De tal manera, cada estado recibe una calificación diaria entre 0 y 10, que resulta de la suma de las distintas dimensiones. Finalmente, lo ponderan por la fecha de adopción de cada política, donde una adopción más temprana a partir de la fecha del primer caso de Covid-19 se traduce en valores más altos en el índice²³.

De este modo, la escala potencial del Índice de Adopción de Política Pública va de 0 a 100. Valores más altos indican que se han adoptado más medidas, con mayor rigor y de forma más temprana. Valores más bajos indican una menor cantidad de medidas sanitarias de contención del Covid-19, de menor rigor y de adopción más tardía.

Sin embargo, si bien el índice capta las medidas no-farmacéuticas a nivel subnacional, codificando para cada estado si una medida está vigente un día determinado, no distingue la fuente de autoridad de esa

²⁰ Fuente: Observatorio COVID-19 de la Universidad de Miami. Disponible en: <http://observcovid.miami.edu/argentina/?lang=es>. Consultado en abril de 2023.

²¹ Una aplicación parcial puede darse cuando la medida no es obligatoria, o bien cuando lo es solo para una porción del territorio.

²² En rigor, en Knaul et al. (2022) se explica que los valores intermedios que puede asumir el indicador depende del tipo medida que se considere. Sin embargo, no fue posible acceder a una explicación más detallada de los indicadores.

²³ Ver <http://observcovid.miami.edu/metodologia/?lang=es>

medida²⁴. Es decir, el IAPP da cuenta —diariamente— de si una medida está presente para una unidad subnacional pero no explica si esa medida fue adoptada por el propio gobierno subnacional o por el Gobierno nacional.

Para afrontar esta limitación se decidió, en primer lugar, analizar separadamente la etapa de predominio nacional de la de predominio subnacional. En esta segunda etapa (semana 39 a 51), el valor del IAPP puede adjudicarse sin mayores limitaciones a decisiones provinciales, dado que el Ejecutivo nacional dejó de intervenir en las provincias a través de la imposición del aislamiento nacional. Teniendo en cuenta que en este periodo las provincias obtuvieron mayor autonomía y se encontraban en las mismas condiciones (en relación a la imposición presidencial sobre sus territorios), parece el más propicio para analizar las decisiones de política pública subnacionales.

En segundo lugar, se introduce una variable de control en los modelos que analizan la etapa de predominio nacional. Para controlar este factor, se construyó una variable dicotómica que asigna el valor 1 a la provincia_{*i*} en la semana_{*t*} si tuvo algún departamento en ASPO por disposición presidencial esa semana y el valor 0 si ninguno de sus departamentos estuvo alcanzado. Esta es una forma de indagar en los factores que explican las diferencias interprovinciales en el nivel de rigurosidad de las medidas de distanciamiento depurando a la variable dependiente de la parte que está explicada por decisiones nacionales, más que subnacionales. Tanto la determinación de las etapas como la codificación de esta variable se hizo en base a una revisión de la normativa que tenía como objeto regulatorio el régimen de aislamiento, en base al relevamiento hecho previamente por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de la Nación (2021)²⁵.

Las unidades individuales de análisis son las 23 jurisdicciones subnacionales para las que hay datos comparables. Esto incluye a prácticamente todas las provincias argentinas, más la Ciudad Autónoma de Buenos

²⁴ Esto, además de desprenderse de la lectura acerca de la construcción del índice, fue corroborado vía consulta directa al director del Observatorio COVID-19 de la Universidad de Miami en fecha 2 de febrero de 2023.

²⁵ Superintendencia de Riesgos del Trabajo de la Nación, Ministerio de Trabajo de la Nación (2021). Prevención y Seguridad en el Trabajo, Compilación de normas en relación al Covid-19. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/normas_covid-19_v280621.pdf. Se revisaron los decretos 260/2020, 247/2020, 297/2020, 325/2020, 355/2020, 408/2020, 459/2020, 493/2020, 520/2020, 576/2020, 605/2020, 605/2020, 641/2020, 677/2020, 700/2020, 714/2020, 756/2020, 792/2020, 814/2020, 875/2020, 945/2020, 956/2020, 985/2020, 1033/2020, 4/2021, 67/2021, 125/2021 y 168/2021.

Aires, a excepción de Formosa, para la cual no se cuenta con ningún dato en la variable dependiente²⁶.

Variables independientes

A. Socioeconómicas

Se utiliza PBG per cápita (2019) como una medida del desarrollo económico de las provincias. Está construido en base a la serie de Producto Bruto Geográfico de CEPAL y las proyecciones de población de INDEC para obtener la medida por habitante²⁷. Esta variable se presenta en su logaritmo natural.

La variable Empleo público (PEA) mide el porcentaje del empleo público sobre la población económicamente activa (PEA), en base a cálculos de Marcelo Capello (2020) utilizando datos de la EPH-INDEC del primer trimestre de 2020 (inmediatamente antes del inicio de la pandemia)²⁸.

B. Sociodemográficas

La variable Densidad poblacional surge de dividir la cantidad de habitantes de la provincia (en base a la proyección de población para el año 2020 de INDEC) por su superficie medida en kilómetros cuadrados (según los datos del Instituto Geográfico Nacional)²⁹. Esta variable se presenta en su logaritmo natural.

²⁶ La ausencia de la provincia de Formosa en la base de datos del Observatorio COVID-19 de la Universidad de Miami se debe a que el gobierno no reportó datos sobre la situación epidemiológica en etapas tempranas de la pandemia y a que cuando comenzó a reportar se registraron inconsistencias y cambios constantes en la metodología. Esto dificultó la evaluación o comparación intertemporal y con las demás provincias. Por ese motivo el equipo investigador del Observatorio COVID-19 de la Universidad de Miami decidió excluir a Formosa del estudio. La explicación de la ausencia deriva de una consulta a un integrante del equipo investigador en fecha 5 de octubre de 2023.

²⁷ Fuente: CEPAL (2022). Desagregación del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47900-desagregacion-provincial-valor-agregado-bruto-la-argentina-base-2004>. Consultado en diciembre de 2022.

²⁸ Fuente: Capello, M. (2020). Autonomía fiscal de las provincias argentinas: ¿Cómo mejorar para lograr un mayor crecimiento económico?. *Monitor Fiscal*. IERAL-Fundación Mediterránea, p. 33. Disponible en: https://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/4205-Monitor%20Fiscal.pdf. Consultado en octubre de 2022.

²⁹ Fuente (datos de superficie): Instituto Geográfico Nacional. Disponible en: <https://www.ign.gov.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/DivisionPolitica>. Consultado en abril de 2023. Fuente (datos de población): INDEC. Disponible en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-24-85>. Consultado en octubre de 2022.

Para la variable población de riesgo se toman datos de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo realizada por el INDEC en el año 2018³⁰. En particular, se toman los datos del indicador “Salud general”, construido a partir de una pregunta de escala actitudinal de tipo Likert de autoevaluación. De modo que el valor asignado a cada provincia se corresponde con el porcentaje de encuestados que refirieron que su salud general era mala o regular³¹.

C. Epidemiológicas

La variable Casos positivos es la suma semanal de casos positivos de covid, ajustada por población y con rezago de un periodo. Es decir, a la provincia_i en la semana_t se le asigna el valor que surge de sumar todos los casos positivos reportados en la provincia durante la semana_{t-1}, cada 100.000 habitantes. Se trata de datos que surgen de la propia base del Observatorio en base a reportes del Ministerio de Salud de la Nación, elaborados a su vez en base a reportes de los organismos de salud provinciales³². Para hacer el ajuste por población se utilizó la proyección de población del INDEC para el año 2020. Esta variable se presenta en su versión logarítmica natural, dado que hay motivos para pensar que la relación con la variable dependiente no es lineal.

Si bien esta variable mide el nivel de casos positivos, también se utilizan variables que capturan la variación: Diferencia semanal de casos es una variable que surge de la diferencia entre la suma de casos de una semana y la semana anterior. Así, el valor de esta variable en la provincia_i en la semana_t estará dado por la diferencia de casos acumulados entre la semana_{t-1} y la semana_{t-2}. También se utiliza una medida porcentual de esta diferencia semanal.

³⁰ Fuente: INDEC (2019). 4° Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Resultados definitivos, p. 33. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enfr_2018_resultados_definitivos.pdf. Consultado en julio de 2023.

³¹ Para ver más sobre la encuesta y sobre el indicador, ver Instituto Nacional de Estadística y Censos - I.N.D.E.C. (2019). 4° Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Resultados definitivos. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación, 2019. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enfr_2018_resultados_definitivos.pdf

³² Fuente: Observatorio COVID-19 de la Universidad de Miami. Disponible en: <http://observcovid.miami.edu/argentina/?lang=es>. Consultado en abril de 2023.

D. Sanitarias

Hospitales de terapia intensiva, por su parte, es un indicador de la capacidad hospitalaria de las provincias. En este caso, está representada por la cantidad de establecimientos de terapia intensiva cada 100.000 habitantes, en base a datos del Ministerio de Salud de la Nación³³. Esta variable varía entre provincias, pero es constante en el tiempo. Si bien la cantidad de unidades de terapia intensiva, más que de establecimientos, sería una mejor medida de la capacidad hospitalaria, no se cuenta con datos oficiales al respecto.

E. Políticas

La variable Alineamiento político representa el grado de alineamiento del gobierno subnacional respecto del Gobierno nacional, con anterioridad a la pandemia, de modo de observar si ese alineamiento previo explica las decisiones de política pública posteriores. Para ello se construyó una variable ordinal de tres categorías: provincia alineada (aquellas cuyo gobernador pertenece a la coalición del Frente de Todos o bien es aliado cercano); provincia no-alineada (aquellas cuyo gobernador no pertenece a la coalición del presidente ni es un aliado cercano, pero tampoco pertenecen a la coalición opositora Juntos por el Cambio); y provincia opositora (aquellas cuyo gobernador forma parte de la coalición Juntos por el Cambio, la principal coalición opositora en ese entonces)³⁴. La codificación de los casos se hizo en base a artículos periodísticos del diario Infobae y La Política Online³⁵. Posteriormente, se les asignó el número 0 a las provincias opositoras, el valor 0,5 a las no-alineadas y el valor 1 a las alineadas. De modo que un aumento en

³³ Fuente: Ministerio de Salud de la Nación. Listado de establecimientos de salud asentados en el Registro Federal (REFES) - Agosto de 2019. Disponible en: <http://datos.salud.gob.ar/dataset/listado-establecimientos-de-salud-asentados-en-el-registro-federal-refes/archivo/33569332-e0bd-4c2f-9622-7a2d40201488>.

³⁴ Las **provincias alineadas** son: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán, Chubut, Misiones y Santiago del Estero. Las **no-alineadas**: Río Negro, Córdoba, Neuquén y Salta. Las **opositoras**: Mendoza, Corrientes, CABA y Jujuy.

³⁵ Para la selección de los artículos se utilizó el buscador de Google, utilizando las palabras “gobernadores apoyo Alberto Fernández”. Se restringió la búsqueda al periodo temporal comprendido entre el 28/5/2019 (fecha de anuncio de su candidatura) y el 27/10/2019. Se consideraron solo los artículos de la primera página de resultados y se eligieron aquellos de medios de mayor tirada.

la escala de la variable indique mayor grado de alineamiento con el Gobierno nacional.

Para la variable Democracia subnacional se utilizó el Índice de Democracia Subnacional desarrollado por Gervasoni (2018), actualizado para el periodo 2015-2019³⁶. Este índice está compuesto por cinco indicadores: Executive contestation; Legislative contestation; Succession control; Legislature control y Term limits. A través de un análisis factorial se integra a los cinco indicadores en un índice final, que varía aproximadamente entre -2,5 (“nada democrático”) y 2,5 (“muy democrático”).

F. Psicológicas

Para representar la fatiga mental de la población se utiliza la variable Semanas desde el ASPO. Esta variable, que a su vez es la variable de referencia temporal del panel de datos, captura la cantidad de semanas transcurridas desde que se impuso el aislamiento (semana 0). Un aumento de una unidad significa el paso de una semana a la semana siguiente, y el coeficiente debe interpretarse como el efecto promedio sobre el IAPP del paso de una semana a la siguiente. Los datos provienen de la propia base del Observatorio COVID-19 de la Universidad de Miami³⁷.

Estructura de los datos y estrategia metodológica

Para estimar la relación entre las variables independientes y la variable dependiente se utilizan modelos de datos de panel, que consideran tanto la variación transversal (entre provincias) como intra-grupo (entre las distintas observaciones temporales de una misma provincia). Entre otras ventajas, esto permite modelar la dinámica del fenómeno bajo estudio, a diferencia de modelos puramente transversales que representan un único corte en el tiempo (Pignataro, 2018).

El panel incluye datos para la variable dependiente para cada provincia a lo largo de 52 semanas, desde la semana en la que el presidente de la Nación impuso el aislamiento en marzo de 2020 (semana 0) hasta la

³⁶ Los datos para el periodo 2015-2019 no son de acceso público hasta el momento. Fueron provistos por Gervasoni a pedido del autor y procesados conjuntamente para el presente trabajo.

³⁷ Fuente: Observatorio COVID-19 de la Universidad de Miami. Disponible en: <http://observcovid.miami.edu/argentina/?lang=es>. Consultado en abril de 2023.

segunda semana de marzo de 2021 (semana 51)³⁸. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, dado el carácter cambiante de la relación entre niveles de gobierno con respecto a la administración de la pandemia, el análisis estadístico se divide en dos etapas: la etapa de predominio nacional, que va desde la semana 0 hasta el momento inmediatamente previo a que las provincias salieran del régimen de aislamiento impuesto por el Ejecutivo nacional; evento que ocurre en la semana 39³⁹, y la etapa de predominio subnacional, iniciada en la semana 39⁴⁰. La Tabla 2 contiene estadísticas descriptivas de la variable dependiente según las distintas etapas de la pandemia.

TABLA 2
Estadísticas descriptivas del Índice de Adopción de Política Pública.
Comparación entre etapas

| | Dimensión | Media | Desv. estándar | Min. | Max. | Observaciones |
|---|---------------------|--------------|-----------------------|-------------|-------------|----------------------|
| Panel completo (todo el periodo) | General | 62.36 | 11.23 | 32.65 | 78.96 | N = 1187 |
| | Entre provincias | | 3.05 | 56.78 | 69.02 | n = 23 |
| | A través del tiempo | | 10.82 | 34.43 | 79.35 | T = 51.60 |
| | Dimensión | Media | Desv. estándar | Min. | Max. | Observaciones |
| Panel 1 (etapa de predominio nacional) | General | 67.09 | 7.91 | 39.51 | 78.96 | N = 897 |
| | Entre provincias | | 3.38 | 60.49 | 71.86 | n = 23 |
| | A través del tiempo | | 7.18 | 37.54 | 79.08 | T = 39 |
| | Dimensión | Media | Desv. estándar | Min. | Max. | Observaciones |
| Panel 2 (etapa de predominio subnacional) | General | 47.68 | 6.28 | 32.65 | 65.95 | N = 286 |
| | Entre provincias | | 5.69 | 38.20 | 64.98 | n = 22 |
| | A través del tiempo | | 2.91 | 37.25 | 56.96 | T = 13 |

Fuente: elaboración propia.

³⁸ De modo que el panel de esta primera etapa queda conformado por 39 observaciones temporales (semana 0 a 38 inclusive) para las 23 provincias incluidas. Recordemos que Formosa no está incluida en este grupo por ausencia de datos en el IAPP.

³⁹ Así, N=23 y T=39, resultando en un n=897.

⁴⁰ Para esta etapa el panel quedaría conformado por 13 observaciones temporales (semana 39 a 51 incluida) para 22 provincias. Se decidió excluir a Catamarca del segundo panel para evitar los problemas de paneles desbalanceados, dado que la base del Observatorio no incluyó datos para esta provincia en 9 de las 13 semanas abarcadas en esta etapa.

Las tablas a continuación, por su parte, muestran estadísticas descriptivas de las variables postuladas como explicativas. La Tabla 3 contiene información sobre las variables que varían entre provincias pero son constantes en el tiempo.

TABLA 3
Estadísticas descriptivas de las variables explicativas invariantes en el tiempo

| Variable | Media | Desv. estándar | Min | Max | Observaciones |
|--|--------|----------------|-------|----------|---------------|
| Densidad poblacional | 663.84 | 3040.68 | 0.19 | 14920.00 | 23 |
| Densidad poblacional (logaritmo natural) | 2.44 | 1.98 | -1.68 | 9.61 | 23 |
| Población de riesgo | 21.76 | 4.88 | 13.90 | 31.00 | 23 |
| Hospitales de terapia intensiva c/100.000 hab. | 2.14 | 0.63 | 0.79 | 3.42 | 23 |
| PBG per cápita (2019) | 13781 | 8228 | 5810 | 38496 | 23 |
| PBG per cápita (2019) (logaritmo natural) | 9.39 | 0.50 | 8.67 | 10.56 | 23 |
| Empleo público s/ PEA | 24.43 | 9.54 | 10.64 | 47.73 | 23 |
| Democracia subnacional (2019) | -0.17 | 0.74 | -1.55 | 1.33 | 23 |
| Alineamiento político | 0.74 | 0.39 | 0.00 | 1.00 | 23 |

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 4 contiene información sobre las variables que varían tanto entre provincias como a través del tiempo, o bien sólo a través del tiempo (como es el caso de *Semanas desde el ASPO*). La información presentada se circunscribe a la etapa de predominio nacional.

TABLA 4
 Estadísticas descriptivas de las variables explicativas que varían en el tiempo. Panel 1 (etapa de predominio nacional)⁴¹

| Variable | Dimensión | Media | Desv. estándar | Min. | Max. | Observaciones |
|--|---------------------|-------|----------------|----------|---------|---------------|
| Semanas desde el ASPO | General | 19.00 | 11.26 | 0.00 | 38.00 | N = 897 |
| | Entre provincias | | 0.00 | 19.00 | 19.00 | n = 23 |
| | A través del tiempo | | 11.26 | 0.00 | 38.00 | T = 39 |
| Casos positivos | General | 83.84 | 142.30 | 1.00 | 1494.65 | N = 897 |
| | Entre provincias | | 61.18 | 2.53 | 291.32 | n = 23 |
| | A través del tiempo | | 129.09 | -206.48 | 1287.16 | T = 39 |
| Casos positivos en T-1 (logaritmo natural) | General | 2.70 | 2.17 | 0.00 | 7.31 | N = 897 |
| | Entre provincias | | 0.88 | 0.65 | 4.40 | n = 23 |
| | A través del tiempo | | 1.99 | -1.16 | 6.71 | T = 39 |
| Diferencia semanal de casos | General | 3.20 | 62.71 | -1106.49 | 901.39 | N = 897 |
| | Entre provincias | | 3.35 | 0.11 | 11.49 | n = 23 |
| | A través del tiempo | | 62.63 | -1114.79 | 893.10 | T = 39 |
| Diferencia semanal de casos (%) | General | 25.95 | 89.45 | -82.66 | 928.94 | N = 897 |
| | Entre provincias | | 11.68 | 13.36 | 50.75 | n = 23 |
| | A través del tiempo | | 88.72 | -98.83 | 907.25 | T = 39 |
| Imposición presidencial | General | 0.55 | 0.50 | 0.00 | 1.00 | N = 897 |
| | Entre provincias | | 0.19 | 0.28 | 0.92 | n = 23 |
| | A través del tiempo | | 0.46 | -0.37 | 1.27 | T = 39 |

Fuente: elaboración propia.

⁴¹ Los mínimos y máximos de la dimensión *A través del tiempo* no representan valores absolutos. Stata, que es el programa que se utilizó para procesar la información, reporta las desviaciones mínimas y máximas de una provincia respecto de su media, sumadas al valor promedio de la dimensión *General*.

La Tabla 5, finalmente, también contiene información sobre las variables que varían tanto entre provincias como a través del tiempo, o bien sólo a través del tiempo, aunque en este caso la información se circunscribe a la etapa de predominio subnacional.

TABLA 5
Estadísticas descriptivas de las variables explicativas que varían en el tiempo. Panel 2 (etapa de predominio subnacional)

| Variable | Dimensión | Media | Desv. Estándar | Min. | Max. | Observaciones |
|--|---------------------|--------|----------------|---------|---------|---------------|
| Semanas desde el ASPO | General | 45.00 | 3.75 | 39.00 | 51.00 | N = 286 |
| | Entre provincias | | 0.00 | 45.00 | 45.00 | n = 22 |
| | A través del tiempo | | 3.75 | 39.00 | 51.00 | T = 13 |
| Casos positivos | General | 141.35 | 130.16 | 4.15 | 784.13 | N = 286 |
| | Entre provincias | | 105.69 | 32.71 | 401.05 | n = 22 |
| | A través del tiempo | | 79.00 | -75.89 | 524.42 | T = 13 |
| Casos positivos en T-1 (logaritmo natural) | General | 4.57 | 0.91 | 1.42 | 6.66 | N = 286 |
| | Entre provincias | | 0.79 | 3.19 | 5.87 | n = 22 |
| | A través del tiempo | | 0.49 | 2.34 | 6.18 | T = 13 |
| Diferencia semanal de casos | General | -2.28 | 55.93 | -291.32 | 248.41 | N = 286 |
| | Entre provincias | | 8.81 | -26.05 | 8.45 | n = 22 |
| | A través del tiempo | | 55.26 | -275.96 | 241.04 | T = 13 |
| Diferencia semanal de casos (%) | General | 15.98 | 135.62 | -86.87 | 2019.40 | N = 286 |
| | Entre provincias | | 48.48 | -7.84 | 228.74 | n = 22 |
| | A través del tiempo | | 127.05 | -299.63 | 1806.64 | T = 13 |

Fuente: elaboración propia.

5. Resultados y análisis de los datos

Modelos para la etapa de predominio nacional

La Tabla 6 presenta una comparación entre modelos que utilizan distintos estimadores y especificaciones para la etapa de predominio nacional (marzo de 2020 a diciembre de 2020). En la primera columna se presenta un modelo de efectos aleatorios. En la segunda columna se presenta un modelo de efectos aleatorios pero incorporando efectos fijos temporales, con variables dicotómicas que identifican cada semana transcurrida desde el ASPO menos una⁴². En la tercera columna se presenta un modelo de efectos fijos individuales (por provincia)⁴³.

Sobre esta base, se evalúan posibles problemas de autocorrelación serial, propios de los datos de panel (Beck y Katz, 1995). Al identificar este problema a través del test de Wooldridge (2000)⁴⁴, se introduce la variable dependiente rezagada en dos períodos como una forma de remediarlo (cuarta columna)⁴⁵. Al realizar nuevamente el test de Wooldridge se advierte que los problemas de autocorrelación, si bien se reducen considerablemente, persisten⁴⁶. Mantener la variable dependiente rezagada en este contexto puede sesgar los estimadores (Beck y Katz, 1996; Wilson y Butler, 2007), de modo que es conveniente removerla para evitar otros problemas derivados de este tipo de modelos e intentar solucionar los problemas de autocorrelación por otras vías.

⁴² El objetivo de su inclusión es controlar por variables invariantes entre provincias, pero variantes en el tiempo, que puedan afectar la variable dependiente. Esto contempla posibles shocks que afecten a todas las provincias. Al incorporar efectos fijos, que incluye un coeficiente para cada semana, se excluye la variable *Semanas desde el ASPO*, que introducía la variable de identificación temporal como un regresor independiente en forma continua. El test de significatividad de Parm arroja que los efectos fijos temporales son significativos a un nivel de confianza del 99%. Por estos motivos se decide mantenerlos en los modelos siguientes.

⁴³ Este modelo se incluye con el objetivo de compararlo con el de efectos aleatorios de la segunda columna. Para esto se realiza el test de Hausman (1978), que arroja un p-valor de 0,99. Dado que no se puede rechazar la hipótesis nula a un nivel de significancia del 95% (p-valor <0,05), y teniendo en cuenta el interés por estimar también el efecto de variables constantes en el tiempo, se concluye que es conveniente utilizar un modelo de efectos aleatorios.

⁴⁴ $F(1,22)=1778.739$; p-valor<0.0000. Se rechaza la hipótesis de que no existe autocorrelación de primer orden.

⁴⁵ La decisión de rezagar dos periodos se apoya en la literatura que recomienda evitar el rezago de un solo periodo por problemas de endogeneidad (Anderson & Hsiao, 1982).

⁴⁶ El valor F se reduce de 1778.739 a 887.730. Sin embargo el p-valor p-valor se mantiene <0.0000. Se rechaza la hipótesis de que no existe autocorrelación de primer orden.

En la última columna, finalmente, se presenta una regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) con errores estándar de panel corregidos (PCSE, por sus siglas en inglés) (Beck y Katz, 1995), que corrige problemas de heteroscedasticidad⁴⁷ y correlación contemporánea⁴⁸. Se mantienen a su vez los efectos fijos temporales⁴⁹. A este modelo se agrega una corrección por problemas de autocorrelación autorregresiva de primer orden. Este modelo se considera el más apropiado de todos los presentados, dado que además de incorporar efectos fijos temporales corrige los problemas de heteroscedasticidad, correlación contemporánea y autocorrelación mencionados⁵⁰.

⁴⁷ Para el diagnóstico de problemas de heteroscedasticidad se utilizó el test modificado de Wald (Greene, 2000). $\chi^2_{253}=512.33$; p-valor<0.0000. Se rechaza la hipótesis nula, que sostiene que la variabilidad de los errores es constante entre todos los grupos ($\sigma^2_i = \sigma^2$ para todo i).

⁴⁸ Para el diagnóstico de correlación contemporánea se utilizó el test Breusch & Pagan (Greene, 2000). $\chi^2_{253}=1031.116$; p-valor<0.0000. Se rechaza la hipótesis de que no hay correlación contemporánea en los errores del modelo.

⁴⁹ Si bien los efectos fijos temporales controlan posibles shocks que afecten a todas las provincias al mismo tiempo, no controla aquellos eventos que afecten sólo a algunas provincias al mismo tiempo, lo que puede resultar en problemas de correlación contemporánea. El modelo de la última columna (PCSE) intenta lidiar con ese problema.

⁵⁰ El VIF promedio de este modelo, que se considera el más adecuado de los presentados, es 2,41. El logaritmo natural de *Casos positivos* presenta el valor más alto, con un VIF de 5,88.

TABLA 6

Etapa de predominio nacional (marzo 2020 a diciembre 2020).
Comparación de estimadores

| Variab les | (Ef. aleat.) | (Ef. aleat. y temp.) | (Ef. fijos y temp.) | (VD rezagada) | (PCSE) |
|--------------------------|---------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------|--------------------|
| Empleo publico s/ PEA | -0.045 (0.69) | -0.040 (0.62) | | 0.008 (0.63) | -0.014 (0.30) |
| Alineamiento político | -0.860 (0.61) | -0.846 (0.60) | | 0.053 (0.20) | -0.871 (1.17) |
| Imposición presidencial | 1.328 (2.22)** | 4.160 (11.29)*** | 4.135 (11.24)*** | 1.716 (5.83)*** | 2.121 (6.69)*** |
| Democracia subnacional | -0.659 (0.86) | -0.415 (0.54) | | -0.341 (2.28)** | -0.225 (0.51) |
| Hospitales de terapia | 1.087 (1.32) | 1.230 (1.49) | | 0.181 (1.13) | 0.914 (1.59) |
| Densidad pob. (ln) | -0.202 (0.65) | -0.183 (0.59) | | -0.105 (1.76)* | -0.119 (0.68) |
| Población de riesgo | 0.360 (2.41)** | 0.300 (2.01)** | | 0.054 (1.83)* | 0.333 (4.41)*** |
| PBG per cápita 2019 (ln) | 1.277 (0.91) | 1.263 (0.91) | | -0.105 (0.38) | 2.146 (2.79)*** |
| Casos positivos (ln) | 1.592 (6.57)*** | 0.775 (5.72)*** | 0.722 (5.31)*** | 0.563 (5.65)*** | 0.445 (2.79)*** |
| Semanas desde el ASPO | -0.360 (7.72)*** | | | | |
| Diferencia semanal casos | 0.009 (2.45)** | -0.002 (1.33) | -0.002 (1.28) | -0.000 (0.11) | -0.001 (1.43) |
| VD rezagada (T-2) | | | | 0.743 (31.77)*** | |
| Efectos fijos temporales | NO | SI*** | SI*** | SI*** | SI*** |
| Constante | 48.825 (3.26)*** | 27.589 (1.86)* | 46.674 (62.18)*** | 22.762 (7.42)*** | 20.634 (2.51)** |
| <i>R2 within</i> | 0.13 | 0.82 | 0.82 | 0.87 | . |
| <i>R2 between</i> | 0.62 | 0.60 | 0.54 | 0.98 | . |
| <i>R2 overall</i> | 0.21 | 0.77 | 0.75 | 0.89 | . |
| <i>N</i> | 897 | 897 | 897 | 851 | 897 |

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$. Nota: entre paréntesis se indica el valor del estadístico T.

Modelos para la etapa de predominio subnacional

La Tabla 7 presenta una comparación entre modelos que utilizan distintos estimadores y especificaciones para la etapa de predominio subnacional (diciembre de 2020 a marzo de 2021). En la primera columna se repone el modelo de efectos aleatorios presentado en la primera columna de la Tabla 6 al analizar la etapa de predominio nacional, pero en este caso para analizar la etapa de predominio subnacional⁵¹.

El modelo de la segunda columna agrega efectos fijos temporales al incluir variables dicotómicas por semana y, luego de correr los tes estadísticos correspondientes, se decide mantenerlos⁵². Dadas las características de este panel mencionadas al presentar la estrategia metodológica (poca variabilidad intra-grupo y elevada variabilidad transversal), no se evalúa el modelo de efectos fijos individuales.

A través del test de Wooldridge (2000) y del test de Pesaran (2007) se advierte que existen problemas de autocorrelación serial⁵³ y de correlación contemporánea⁵⁴, respectivamente⁵⁵. Para lidiar con el primero de los problemas (autocorrelación serial), se introduce como variable independiente la variable dependiente rezagada en dos periodos (tercera columna). Al realizar nuevamente el test de Wooldridge se advierte que los problemas

⁵¹ Esto implica excluir a la variable *Imposición presidencial*, dado que esta etapa se caracteriza justamente por la ausencia de intervención nacional en territorios provinciales a través del ASPO.

⁵² Al incluir los efectos fijos temporales, se excluye la variable de identificación temporal (*Semanas desde ASPO*) que se había ingresado como regresor independiente en forma continua en el primer modelo. El test de significatividad de Parm arroja que los efectos fijos temporales son significativos a un nivel de confianza del 99%. Por este motivo se decide mantenerlos.

⁵³ $F(1,21)=118.969$; p-valor <0.0000 . Se rechaza la hipótesis nula de que no existe autocorrelación de primer orden.

⁵⁴ El resultado del test de Pesaran (recomendado para paneles con N grande y T pequeño, a diferencia de Breusch-Pagan) da un valor de 12.970; p-valor < 0.0000 . Se rechaza la hipótesis nula de que no hay correlación contemporánea en los errores del modelo.

⁵⁵ Ambos test se realizaron sobre la base del primer modelo, que incluye *Semanas desde el ASPO* en forma continua y no incluye efectos fijos temporales. Esto se debe a que no es posible correr el test de Wooldridge en Stata cuando se incluyen efectos fijos temporales. En el caso del test de Pesaran, los efectos fijos temporales distorsionan los resultados, dando un valor negativo. De todos modos, si bien los efectos fijos temporales controlan posibles shocks que afecten a todas las provincias al mismo tiempo, no controlan aquellos eventos que afecten sólo a algunas provincias al mismo tiempo. De modo que los problemas de correlación contemporánea deberían persistir a pesar de incorporar efectos fijos temporales. El modelo de la cuarta columna (PCSE) intenta lidiar con ese problema.

de autocorrelación, si bien se reducen considerablemente, persisten⁵⁶. Teniendo en cuenta que la literatura desaconseja su uso en paneles cortos (Beck, 2001), y que puede sesgar los estimadores (Beck y Katz, 1996; Wilson y Butler, 2007), resulta conveniente remover la variable dependiente rezagada para evitar otros problemas derivados de este tipo de modelos e intentar solucionar los problemas de autocorrelación por otras vías.

Finalmente, para corregir los problemas de heteroscedasticidad⁵⁷, autocorrelación serial y correlación contemporánea se corre una regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) con errores estándar de panel corregidos (PCSE, por sus siglas en inglés). Se mantienen a su vez los efectos fijos temporales y se agrega una corrección por problemas de autocorrelación autorregresiva de primer orden. Este modelo, que se considera el más apropiado, se presenta en la columna 4⁵⁸.

⁵⁶ El valor F se reduce de 1784.162 a 888.634. Sin embargo el p-valor p-valor se mantiene <0.0000. Se rechaza la hipótesis de que no existe autocorrelación de primer orden.

⁵⁷ Para el diagnóstico de problemas de heteroscedasticidad se utilizó el test modificado de Wald (Greene, 2000). $\chi^2_{22} = 2888.15$; p-valor < 0.0000. Se rechaza la hipótesis nula, que sostiene que la variabilidad es constante entre todos los grupos ($\sigma^2_i = \sigma^2$ para todo i).

⁵⁸ El VIF promedio de este modelo, que se considera el más adecuado de los presentados, es 1,93.

TABLA 7
 Estimaciones para la etapa de predominio subnacional
 (diciembre 2020 a marzo 2021). Comparación de estimadores

| Variables | (Ef. aleatorios) | (Ef. aleatorios y temp.) | (VD rezagada) | (PCSE) |
|-----------------------------|----------------------|--------------------------|---------------------|---------------------|
| Empleo públicos/ PEA | 0.313 (1.98)** | 0.325 (2.05)** | 0.048 (1.65)* | 0.294 (5.02)*** |
| Alineamiento político | 3.804 (1.12) | 4.129 (1.22) | 0.979 (1.64) | 3.438 (2.52)** |
| Democracia subnacional | 0.095 (0.05) | 0.171 (0.09) | -0.034 (0.11) | 0.104 (0.16) |
| Hospitales de terapia | 0.098 (0.05) | 0.035 (0.02) | 0.155 (0.46) | -0.236 (0.58) |
| Densidad poblacional (ln) | 0.267 (0.36) | 0.259 (0.35) | 0.129 (1.02) | 0.223 (0.74) |
| Población de riesgo | 0.004 (0.01) | -0.055 (0.15) | 0.028 (0.43) | 0.060 (0.47) |
| PBG per capita 2019 (ln) | -0.624 (0.18) | -0.179 (0.05) | -0.660 (1.10) | 0.029 (0.02) |
| Casos positivos (ln) | 0.547 (1.77)* | -0.112 (0.35) | 0.532 (1.76)* | 0.477 (1.47) |
| Diferencia semanal de casos | -0.004 (1.52) | 0.001 (0.37) | -0.001 (0.38) | -0.002 (1.24) |
| Semanas desde el ASPO | -0.459 (11.81)*** | | -0.171 (3.74)*** | |
| VD rezagada (T-2) | | | 0.768 (20.71)*** | |
| Efectos fijos temporales | NO | SI*** | NO*** | SI*** |
| Constant | 60.494 (1.69)* | | 18.827 (2.82)*** | 36.173 (2.75)*** |
| R2 within | 0.36 | 0.47 | 0.33 | . |
| R2 between | 0.38 | 0.35 | 0.98 | . |
| R2 overall | 0.38 | 0.38 | 0.81 | . |
| N | 286 | 286 | 286 | 286 |

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$. Nota: entre paréntesis se indica el valor del estadístico T.

Discusión de los hallazgos

A. Etapa de predominio nacional

El análisis estadístico sugiere que el nivel de casos positivos de covid influyó sobre las decisiones de política pública durante la etapa de predominio nacional. A mayor cantidad de casos semanales, mayor rigurosidad en las políticas de distanciamiento, manteniendo las demás variables constantes⁵⁹. No obstante, este efecto parece atenuarse en la etapa de predominio subnacional, donde no se advierte un efecto estadísticamente significativo.

A su vez, el propio paso del tiempo (que en este caso se utiliza como un indicador de la fatiga mental de la población) parece estar asociado con una disminución de la rigurosidad en las respuestas. Esto se observa en la primera columna de la Tabla 6, aunque el modelo que se considera más apropiado (PCSE) introduce efectos fijos temporales a través de variables dicotómicas por semana, excluyendo la variable *Semanas desde el ASPO* como variable continua⁶⁰.

El tamaño relativo de la población de riesgo también parece explicar las respuestas subnacionales en la etapa de predominio nacional⁶¹. Dado que esta variable es constante en el tiempo, solo puede explicar diferencias interprovinciales, mas no intertemporales⁶². Este efecto parece desaparecer en la etapa de predominio subnacional.

⁵⁹ De acuerdo con el modelo de datos de panel con errores estándar corregidos (última columna de la Tabla 6), que se considera el más adecuado, por cada aumento de 1% en la suma semanal de casos positivos de covid cada 100.000 habitantes se espera un aumento de 0,004 unidades en el IAPP, manteniendo constantes las demás variables del modelo. Esto equivale a decir que un aumento del 10% estaría seguido por un aumento de 0,04 unidades en el IAPP, o que una un aumento del 100% estaría seguido de un aumento de 0,4 unidades en el IAPP.

⁶⁰ Al incluir los efectos fijos por semana se pierde la posibilidad de evaluar el efecto de *Semanas desde el ASPO* en forma continua (que representaría la variable conceptual “fatiga mental de la población”). En este caso, y luego de efectuar los *tests* correspondientes, se prioriza mantener los efectos fijos temporales en tanto permiten controlar por factores inobservables que sean invariantes entre provincias pero variantes en el tiempo. Por ese motivo el modelo final (PCSE) de ambas etapas no incluye a *Semanas desde el ASPO* en forma continua sino que incluye efectos fijos por semana.

⁶¹ Esto se evidencia en la significancia estadística del coeficiente superior al 90% a lo largo de todos los modelos presentados para esta etapa (Tabla 6) y superior al 99% en el modelo que se considera más adecuado (PCSE).

⁶² De acuerdo con el modelo de datos de panel con errores estándar corregidos (última columna de la Tabla 6), que se considera el más adecuado, por cada aumento de un punto porcentual en el tamaño relativo de la población de riesgo se espera un aumento de 0,3 unidades en el IAPP, manteniendo las demás variables constantes. Esto equivale a decir que un aumento de 10 puntos porcentuales en el tamaño relativo de la población de riesgo (que es la distancia que existe, por ejemplo, entre Córdoba y Catamarca), se espera un aumento de 3 unidades en el IAPP, manteniendo constantes las demás variables del modelo.

Además de factores epidemiológicos y sociodemográficos, otros factores socioeconómicos, como el nivel de desarrollo económico, parecen haber incidido en las decisiones de política pública en la etapa de predominio nacional. PBG per cápita 2019 (ln) tiene el signo esperado en prácticamente todos los casos (Tabla 6) y, si bien no tiene significancia estadística en la mayoría de ellos, sí supera el umbral convencional del 95% en el modelo que se considera más adecuado (PCSE)⁶³. Dado que esta variable es constante en el tiempo, solo puede explicar diferencias interprovinciales, aunque vale recordar que este hallazgo es más sensible que los comentados con anterioridad a la especificación del modelo y la técnica de estimación que se seleccionen.

B. Etapa de predominio subnacional

Por su parte, hay buenos motivos para pensar que la estructura ocupacional influyó sobre las decisiones de política pública durante la etapa de predominio subnacional, lo que se evidencia en una significancia estadística superior al 90% para la variable Empleo público a lo largo de todos los modelos presentados para esta etapa, superando el 95% en el modelo que se considera más adecuado (PCSE). Dado que esta variable es constante en el tiempo, solo puede explicar diferencias interprovinciales. De acuerdo con el modelo de datos de panel con errores estándar corregidos (última columna de la Tabla 9), por cada aumento de un punto porcentual en la participación del empleo público sobre la población económicamente activa se espera un aumento de 0,29 unidades en el IAPP, manteniendo las demás variables constantes⁶⁴.

También hay motivos para pensar que el alineamiento político respecto del Gobierno nacional influyó sobre las decisiones de política pública durante la etapa de predominio subnacional. Esta variable presenta el signo esperado en todos los casos (Tabla 7) y, si bien no tiene significancia estadística en la mayoría de ellos, sí supera el umbral convencio-

⁶³ Según el modelo de datos de panel con errores estándar corregidos (última columna de la Tabla 6), un aumento de 1% en el Producto Bruto Geográfico per cápita se asocia con un aumento 0,02 puntos en el IAPP. Es decir que un aumento del 100% se asocia con un aumento de 2 puntos en el IAPP, manteniendo lo demás constante.

⁶⁴ Esto equivale a decir que un aumento de 10 puntos porcentuales en la participación del empleo público sobre la población económicamente activa (la diferencia aproximada entre Salta y Santiago del Estero, por ejemplo), se espera un aumento de 2,9 unidades en el IAPP, manteniendo constantes las demás variables del modelo.

nal del 95% en el modelo que se considera más adecuado (PCSE)⁶⁵. Aunque vale recordar que este hallazgo es más sensible que el comentado anteriormente a la especificación del modelo y a la técnica de estimación que se seleccione.

Finalmente, no se hallan resultados estadísticamente significativos, en ninguna de las dos etapas, para otras variables sociodemográficas (densidad poblacional), sanitarias (capacidad hospitalaria) ni políticas (democracia subnacional). La Tabla 8 resume los hallazgos empíricos de esta sección según las distintas etapas de la pandemia.

TABLA 8

Síntesis de los hallazgos empíricos según etapa de la pandemia

| Tipo de factor causal | Factor causal | Relación con la variable dependiente |
|---|--|--|
| Etapa de predominio nacional (marzo 2020 a diciembre 2020) | | |
| Sociodemográfico | Población de riesgo | + población de riesgo → + restricciones |
| Socioeconómico | Desarrollo económico | + desarrollo → + restricciones |
| Epidemiológico | Incidencia del virus | + incidencia del virus → + restricciones |
| Etapa de predominio subnacional (diciembre 2020 a marzo 2021) | | |
| Socioeconómico | Estructura ocupacional | + empleo público → + restricciones |
| Político | Alineamiento respecto al Gobierno nacional | + alineamiento → + restricciones |

Fuente: elaboración propia.

⁶⁵ Según el modelo de datos de panel con errores estándar corregidos (última columna de la Tabla 9), estar totalmente alineado con el Gobierno nacional (que es el caso de provincias como Santa Cruz y Buenos Aires) se asocia con un nivel del IAPP 2,7 puntos superior al de una provincia no alineada (que es el caso, por ejemplo, de Mendoza). Este efecto parece de gran magnitud si consideramos que la desviación típica del IAPP (entre provincias) durante esta etapa de la pandemia es 5,69. Es decir que es un efecto de aproximadamente 0,47 desvío estándar.

Conclusiones

Este trabajo buscó explicar la variación en el grado de rigurosidad de las políticas de distanciamiento físico a nivel subnacional en Argentina durante el primer año de pandemia, utilizando modelos de datos de panel.

En la primera etapa de la pandemia (marzo de 2020 a diciembre del mismo año), cuando el Gobierno nacional mantuvo algún grado relevante de imposición sobre las decisiones de política sanitaria en las provincias, las respuestas subnacionales parecen haber estado influenciadas por factores epidemiológicos (cantidad de casos positivos de covid), sociodemográficos (tamaño relativo de la población de riesgo) y socioeconómicos (nivel de desarrollo económico).

En primer lugar, cuanto mayor es el número de casos positivos de covid, mayor es la rigurosidad de las respuestas. En segundo lugar, las provincias con mayor población de riesgo -en términos relativos- tendieron a adoptar respuestas más rigurosas que aquellas con menor población de riesgo. Allí donde el tamaño relativo de la población de riesgo es mayor, las autoridades subnacionales tuvieron incentivos para restringir aún más la circulación de personas como una forma de restringir la circulación del virus y, en última instancia, de reducir la exposición de este grupo poblacional más vulnerable a las consecuencias de contraerlo. En tercer lugar, mayor desarrollo económico está asociado con respuestas más rigurosas. La sostenibilidad de las restricciones sanitarias se ve afectada cuando estas se dirigen a poblaciones más vulnerables en términos socioeconómicos, en tanto las restricciones a la circulación afectan la actividad laboral y con ello la fuente de sustentación personal o familiar. Más desarrollo económico implica mayor margen para sostener políticas de distanciamiento estrictas. Aunque este hallazgo empírico es más sensible a la especificación del modelo y la técnica de estimación estadística que los hallazgos vinculados al tamaño relativo de la población de riesgo, al empleo público y a la tasa de casos positivos de Covid.

Finalmente, en la segunda etapa de la pandemia (entre diciembre de 2020 y marzo de 2021), que fue el momento de mayor autonomía y variación entre las provincias en relación al manejo de la pandemia, las respuestas subnacionales parecen haber estado influenciadas por factores socioeconómicos (estructura ocupacional) y políticos (alineamiento respecto al Gobierno nacional).

Las provincias con mayor nivel de empleo público adoptaron, en promedio, respuestas más rigurosas que aquellas en donde la participa-

ción del empleo público es menor. La dependencia del empleo público, por un lado, reduce los incentivos para que la sociedad civil demande una liberalización de las regulaciones sanitarias que impulsen la reactivación de la economía, en tanto este tipo de empleo es menos sensible a la caída en la actividad económica que generan las restricciones impuestas para lidiar con la pandemia. Por otro lado, la estructura ocupacional también podría incidir sobre los incentivos de los gobernantes, en la medida en que puede considerarse un indicador de la dependencia del gobierno local respecto de las transferencias del Estado central. Los gobernantes de provincias con un sector privado de mayor tamaño tienen más motivos para reactivar la economía local y, así, recuperar los niveles de recaudación y empleo provincial. Los gobernantes de provincias con un sector privado más pequeño, típicamente más dependientes de transferencias del Estado central -y menos del sector privado local-, tienen menos motivos para reactivar la economía local. Este hallazgo representa una novedad, dado que la estructura ocupacional no se había presentado como variable posiblemente explicativa de las respuestas gubernamentales a la pandemia en ninguno de los trabajos existentes hasta el momento.

El alineamiento político respecto al Gobierno nacional también parece haber estado asociado con las decisiones sanitarias subnacionales: las provincias más alineadas con el Gobierno nacional tendieron a adoptar respuestas más rigurosas (y por tanto, más cercanas a la postura del Gobierno nacional) que aquellas menos alineadas. El análisis estadístico aporta evidencia para pensar que esto incidió sobre las políticas de distanciamiento adoptadas a nivel local, en particular durante la etapa de predominio subnacional. Aunque, al igual que en el caso del desarrollo económico, este hallazgo empírico es más sensible a la especificación del modelo y la técnica de estimación estadística que los hallazgos vinculados al tamaño relativo de la población de riesgo, al empleo público y a la tasa de casos positivos de covid.

Este artículo implica una contribución al campo de estudios de las relaciones intergubernamentales al describir la dinámica de las relaciones entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales en relación a la administración de la pandemia en Argentina, así como a identificar en el alineamiento político de los gobiernos subnacionales respecto al Gobierno nacional una posible explicación a las respuestas provinciales. Adicionalmente, contribuye a una mejor comprensión de los factores que influyen en la adopción de políticas públicas en contextos de gobierno multinivel: comprender mejor las respuestas de política pública

a nivel subnacional en materia sanitaria puede ayudar a generar nuevas hipótesis y teorías sobre las respuestas subnacionales en otras áreas de política pública, así como a entender cómo algunos factores domésticos moldean la política pública en este nivel de gobierno. Finalmente, aporta al campo de la economía política en la medida en que ofrece aportes para continuar pensando cómo ciertas condiciones socioeconómicas (como la estructura ocupacional) inciden sobre el comportamiento de las autoridades políticas y sobre los resultados de política pública. Finalmente, contribuye al conjunto de investigaciones que procuran entender las respuestas gubernamentales a problemas complejos, como fue la crisis del Covid-19, especialmente en contextos de gobierno multinivel.

Por último, estudios previos han demostrado que, en ocasiones, políticas adoptadas a nivel nacional son eludidas a nivel subnacional no necesariamente a través de la legislación local sino a través de la implementación territorial de esa normativa (Fernandez Milmanda & Garay, 2020). Teniendo en cuenta que durante una buena parte de la pandemia el Gobierno nacional impuso medidas de aislamiento o distanciamiento con altos costos sociales y económicos asociados, es de esperar que al menos algunas provincias hayan recurrido a la sub- o inaplicación normativa como una forma de eludir los costos de esas políticas. Por caso, Zagmutt & Böhmer (2021) muestran que la aplicación de sanciones penales por incumplimiento a las medidas sanitarias en Argentina tendió a declinar con el paso del tiempo, mientras que en Chile se sostuvieron durante un mayor lapso. Una buena forma de profundizar esta agenda de investigación podría orientarse a describir y explicar los procesos de implementación efectiva de medidas de distanciamiento para afrontar la pandemia.

Referencias bibliográficas

- Ahamed, H., Hasan, K. T., Islam, M. T., y Galib, F. C. (2020). Lockdown Policy Dilemma: COVID-19 Pandemic versus Economy and Mental Health. *Journal of Biomedical Analytics*, 3(2), 37-58.
- An, B. Y., Porcher, S., y Tang, S. Y. (2023). Global Diffusion of COVID-19 Policies: The Role of Geographic, Institutional, and Cultural Cues. *Policy Studies Journal*.
- Asahi, K., Undurraga, E. A., Valdés, R., y Wagner, R. (2021). The Effect of COVID-19 on the Economy: Evidence from an Early Adopter of Localized Lockdowns. *Journal of global health*, 11.

- Baccini, L., y Brodeur, A. (2021). Explaining Governors' Response to the COVID-19 Pandemic in the United States. *American Politics Research*, 49(2), 215-220.
- Bennouna, C., Giraudy, A., Moncada, E., Rios, E., Snyder, R., y Testa, P. (2021). Pandemic Policymaking in Presidential Federations: Explaining Subnational Responses to COVID-19 in Brazil, Mexico, and the United States. *Publius: The Journal of Federalism*, 51(4), 570-600.
- Beramendi, P., Rogers, M., & Díaz-Cayeros, A. (2017). Barriers to Egalitarianism: Distributive Tensions in Latin American Federations. *Latin American Research Review*, 52(4), 529-551.
- Behrend, J y Simpson, X. La respuesta a la pandemia provocada por el covid-19 en los municipios de San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda y Quilmes. *Colabora.lat*, 1-28.
- Behrend, J., y Karamanef, L. (2021). La variación subnacional en la respuesta socioeconómica a la pandemia en Argentina. *Trabajo y sociedad*, 22(36), 175-202.
- Bodas, M., & Peleg, K. (2021). Pandemic Fatigue: The Effects Of The COVID-19 Crisis On Public Trust And Compliance With Regulations In Israel: The study examines the effects of the COVID-19 Crisis on Public Trust and Compliance with regulations in Israel. *Health Affairs*, 40(8), 1225-1233.
- Broche-Pérez, Y., Fernández-Castillo, E. y Reyes Luzardo, D. A. (2021). Consecuencias psicológicas de la cuarentena y el aislamiento social durante la pandemia de COVID-19. *Revista Cubana de Salud Pública*, 46, e2488.
- Capano, G., Howlett, M., Jarvis, D., y Ramesh, M. (2020). Comparing COVID-19 Responses Across Federal and Unitary Governments: Insights into Governance Adaptation and Resilience. *Policy and Society*, 39(3), 285-303.
- Capello, M. (2020). Autonomía fiscal de las provincias argentinas: ¿Cómo mejorar para lograr un mayor crecimiento económico?. *Monitor Fiscal*. IERAL-Fundación Mediterránea.
- CEPAL (2022). *Desagregación del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004*. Consultado en diciembre de 2022.
- Chen, Z., Ma, Y., Hua, J., Wang, Y., t Guo, H. (2021). Impacts from Economic Development and Environmental Factors on Life Expectancy: A Comparative Study Based on Data from Both Developed and Developing Countries from 2004 to 2016. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(16), 8559.
- Cyr, J., Bianchi, M., González, L. y Perini, A. (2021). Governing a Pandemic: Assessing the Role of Collaboration on Latin American Responses to the COVID-19 crisis. *Journal of Politics in Latin America*, 13(3), 290-327.
- Delgadillo, D. S. y Salinas, J. C. ¿Qué explica las medidas tomadas por los países durante la primera ola de covid-19? Factores políticos y económicos. *Estudios Políticos*, (58), 211-232.

- Engler, S., Brunner, P., Loviat, R., Abou-Chadi, T., Leemann, L., Glaser, A. y Kübler, D. (2021). Democracy in Times of the Pandemic: Explaining the Variation of COVID-19 Policies Across European Democracies. *West European Politics*, 44(5-6), 1077-1102.
- Franzen, A. y Wöhner, F. (2021). Fatigue during the COVID-19 pandemic: Evidence of social Distancing Adherence from a Panel Study of Young Adults in Switzerland. *PLoS One*, 16(12), e0261276.
- Gervasoni, C. (2018). *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Sub-national Rentier States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giovine et al. Las restricciones a la movilidad como política sanitaria durante la pandemia de COVID-19 en la provincia de Córdoba (Argentina). *RUMBOS TS*, 27, 149-176.
- Goldstein, P., Levy Yeyati, E. y Sartorio, L. (2021). Lockdown Fatigue: The Diminishing Effects of Quarantines on the Spread of COVID-19. *CID Working Paper Series*.
- Greene, W. H. (2000). *Econometric Analysis. Upper Saddle River*. New Jersey: Prentice Hall.
- Haffajee, R. L., y Mello, M. M. (2020). Thinking Globally, Acting Locally-The US Response to COVID-19. *New England journal of medicine*, 382(22), e75.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Osterkatz, S. C., Niedzwiecki, S. y Sha-ir-Rosenfield, S. (2016). *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume I*. Oxford: Oxford University Press.
- INDEC (2019). *4º Encuesta Nacional de Factores de Riesgo*. Resultados definitivos. Consultado en julio de 2023.
- INDEC (2020). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Condiciones de vida. Vol. 4, n° 4*. Consultado en octubre de 2022.
- Knaul, F. M., Touchton, M. M., Arreola-Ornelas, H., Calderon-Anyosa, R., Otero-Bahamón, S., Hummel, C., ... y Sanchez-Talanquer, M. (2022). Strengthening Health Systems To Face Pandemics: Subnational Policy Responses To COVID-19 In Latin America: Study examines policy responses to COVID-19 in Latin America. *Health Affairs*, 41(3), 454-462.
- Milmanda, B. F. y Garay, C. (2020). The Multilevel Politics of Enforcement: Environmental Institutions in Argentina. *Politics & Society*, 48(1), 3-26.
- Mistur, E. M., Givens, J. W. y Matisoff, D. C. (2023). Contagious COVID-19 Policies: Policy Diffusion During Times of Crisis. *Review of Policy Research*, 40(1), 36-62.
- Oana, I. E., Pellegata, A. y Wang, C. (2021). A Cure Worse than the Disease? Exploring the Health-Economy Trade-off During COVID-19. *West European Politics*, 44(5-6), 1232-1257.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017. Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030*. Consultado en octubre de 2022.
- Rahman, H. S., Aziz, M. S., Hussein, R. H., Othman, H. H., Omer, S. H. S., Khalid, E. S., ... y Abdullah, R. (2020). The Transmission Modes and Sources of COVID-19: A Systematic Review. *International Journal of Surgery Open*, 26, 125-136.
- Remmer, K. L. y Wibbels, E. (2000). The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina. *Comparative Political Studies*, 33(4), 419-451.
- Rodden, J., & Wibbels, E. (2002). Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems. *World Politics*, 54(4), 494-531.
- Superintendencia de Riesgos del Trabajo de la Nación, Ministerio de Trabajo de la Nación (2021). *Prevención y Seguridad en el Trabajo. Compilación de normas en relación al Covid-19*.
- Tai, Y., Yao, J. y Pizzi, E. (2022). Policy Adoption and Diffusion During the COVID-19 Crisis. *Journal of Asian public policy*, 1-19.
- Touchton, M., Knaul, F. M., Arreola-Ornelas, H., Porteny, T., Carniado, Ó. M., Faganello, M., ... y Vargas Enciso, V. (2023). Non-pharmaceutical Interventions to Combat COVID-19 in the Americas Described Through Daily Sub-national Data. *Scientific data*, 10(1), 734.
- Wibbels, E. (2000). Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. *American Journal of Political Science*, 687-702.
- Wilson, S. E. y Butler, D. M. (2007). A Lot More to Do: The Sensitivity of Time-series cross-section Analyses to Simple Alternative Specifications. *Political Analysis*, 15(2), 101-123.
- Wooldridge, J. M. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. MIT Press.
- Zagmutt, V., y Böhmer, M. COVID-19, Public Health, and Criminal Law: Criminalising non-Compliance with Quarantines in Chile and Argentina. *Southern Voice*.

La descentralización fiscal en países sin convergencia. El caso argentino y la problemática de la provincia de Buenos Aires¹

Fiscal Decentralization in Countries Without Convergence.

The Argentine Case and the Problems of the Province of Buenos Aires

SILVINA AÍDA BATAKIS

Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina

silvina.batakis@gmail.com



PATRICIO NARODOWSKI

Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad

Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

pnarodowski@hotmail.com



KEVIN CASTILLO

Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina

cklcastillo@unaj.edu.ar



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.a3>

Resumen: El trabajo tiene por objetivo describir la evolución de la coparticipación secundaria en Argentina y su impacto en la Provincia de Buenos Aires, provincia que ha sufrido una crisis industrial importante. Se presenta un panorama mundial y el debate teórico. Para el contexto se describen los hitos institucionales y regulatorios de la coparticipación primaria y secundaria con una interpretación realizada a partir del enfoque teórico elegido. En el caso se presenta el procesamiento de datos. Como resultado se debe mencionar el hecho de que la Provincia sigue cediendo coparticipación, realiza el mayor esfuerzo fiscal propio pero está en el último lugar en relación a las erogaciones públicas per cápita con el que atiende a su población. Y si se observan los indicadores sociales no es una provincia aventajada.

Palabras clave: Descentralización – gobierno central – estados subnacionales – transferencias – gasto público per capita

Abstract: *The objective of the work is to describe the evolution of secondary co-participation in Argentina and its impact on the Province of Buenos Aires, a province that has suffered a major industrial crisis. A global panorama and theoretical debate are presented. For context, the institutional and regulatory milestones of primary and secondary co-participation are described with an interpretation carried out based on the chosen theoretical approach. In the case the data processing is presented. As a result, it is worth mentioning the fact that the Province continues to give co-participation, makes the greatest fiscal effort but is in last place in relation to public expenditures per capita. And if you look at the social indicators, it is not an advantaged province.*

Keywords: *Decentralization – central government – subnational states – transfers – public spending per capita*

¹ Artículo recibido el 14 de junio de 2024 y aceptado para su publicación el 23 de octubre de 2024.

1. Introducción

La distribución de los recursos fiscales entre los estados nacionales y los subnacionales es una cuestión central porque las transferencias definen el nivel de descentralización y por ende de autonomía, financiera y de las erogaciones de cada escala, por ende determina en buena medida el funcionamiento del Estado. El objetivo de este trabajo es analizar el cuadro de situación estructural y a su vez describir los cambios que se fueron dando en materia de la distribución de los recursos fiscales entre el Estado nacional y las provincias y entre ellas, en Argentina con especial interés en el impacto en la Provincia de Buenos Aires. El interés reside en que se trata de un país federal, en el que la coparticipación fue definida en 1988 sin considerar los parámetros usuales que surgen de la bibliografía y desde entonces se han producido modificaciones que han respondido a motivos coyunturales, políticos y económicos. En particular, la Provincia de Buenos Aires alberga al GBA, que muestra graves problemas sociales.

En el artículo se busca responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿Cómo ha evolucionado la distribución secundaria en la Argentina y como impactó en la Provincia de Buenos Aires? ¿Es esta provincia aventajada actualmente respecto al resto de las otras, de acuerdo a los indicadores usualmente utilizados para definir esa distribución, de modo de tener que seguir cediendo la riqueza generada?

La hipótesis es que la Provincia de Buenos Aires sigue cediendo, aunque en una proporción estable, una parte de la riqueza vía la recaudación impositiva generadas en su territorio a las otras jurisdicciones subnacionales a pesar de que los indicadores usualmente utilizados por la bibliografía muestran que no se trata de una provincia aventajada respecto a una buena parte de las mismas e incluso que la situación relativa, especialmente del Gran Buenos Aires (GBA), se agrava. Por otro lado, en algunos períodos logra compensar esa pérdida con transferencias discrecionales, pero en una proporción muy reducida y a partir de una compensación que está sujeta a diversas coyunturas.

Para el enfoque que sostiene los procesos de reforma del Estado, que aquí llamaremos Neoinstitucionalismo (NI), la descentralización genera más recursos y una mejor gestión del gasto para garantizar los servicios estatales (Narodowski, 2008). Para algunos críticos, en cambio, es una política asociada al Consenso de Washington. Pero, más allá de esto, en muchos casos se asocia a problemas estructurales que a su vez generan fragmentación estatal, verificados especialmente en países de ingreso

medio y bajo en crisis, así como a la puja entre elites centrales y locales. Con este enfoque se aborda el caso argentino, en el que se avanzó originalmente con acuerdos políticos y no se tuvo en cuenta más que de forma coyuntural y limitadamente que la Provincia, y especialmente el GBA, donde habita la mayor parte de la población del país, ha sufrido una fuerte crisis industrial y un empobrecimiento generalizado.

El estudio se realizó a partir de documentos oficiales de organismos internacionales y nacionales y otros trabajos académicos. El procesamiento de los datos del caso argentino se realizó en base a la información oficial disponible de transferencias, los recursos propios de las provincias y el gasto per cápita. Se contrasta esta información con la situación social de las provincias. Para cada variable se realiza una comparación entre Provincia de Buenos Aires y el resto, a lo largo de los años.

El artículo se organiza del siguiente modo: primero se aborda un panorama general de los niveles e descentralización alcanzado por diversos países y el marco teórico con el debate central, en segundo lugar se presenta el contexto general, a partir de los hitos principales y los datos de la evolución de las transferencias primarias y los hitos de la distribución secundaria. Luego se presenta el caso de la evolución de las transferencias secundarias y su impacto, para eso se procesan los datos por provincia. Finalmente, las conclusiones.

2. La descentralización fiscal. Panorama general y debates

En este apartado se aborda el proceso de descentralización a nivel mundial, primero mediante un panorama de los niveles alcanzados en diversos países, luego se plantea el punto de vista teórico de la teoría general del federalismo fiscal a partir de la teoría NI, los fundamentos de la descentralización de ese enfoque y los criterios recomendados para la distribución secundaria. Con posterioridad se expone el debate sobre los resultados de las descentralizaciones y el enfoque que se utiliza para explicar lo sucedido en nuestro país.

El primer aspecto a abordar es el nivel de participación del sector público nacional en la economía². Los países con un nivel más elevado de recursos como porcentaje del PBI según FMI (2023) son: Alemania (46,4%), Portugal (43,77%), Japón (39,42%), Corea (38,97%). De la misma fuente surge que en los países de ingreso medio el orden es

² Los datos de países responden a las posibilidades y límites de esas fuentes.

el siguiente: Brasil 42,86%, Colombia 30,40%, Chile 28,12% Indonesia 15,16%, Argentina para 2022 se encontraba en un 38,9% (Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC, 2023). Los datos de gasto acompañan esta tendencia.

Si bien la relación de la participación del Estado con el crecimiento y el desarrollo es siempre controvertida, la bibliografía concluye en que la dimensión es alta en los países desarrollados y muy menor en los de menores ingresos (Izquierdo, Pessino y Vuletín, 2018; Moliné y Rivas; 2020). No queda claro si es una causa o una consecuencia del desarrollo, de todos modos, el “botín” para las elites tanto en el ámbito central como regional es alto en casi todos los países, y pocos parecen estar dispuestos a modificar ese status quo, en ambas esferas.

En los párrafos sucesivos se aborda la descentralización. En las líneas que siguen se aclaran ciertos términos, luego se abordan los fundamentos del enfoque, luego se exponen los datos que reflejan los niveles logrados de descentralización de países seleccionados y finalmente los debates sobre los resultados alcanzados.

La participación de los niveles subnacionales en la ejecución de las competencias de los estados define el nivel de la descentralización de las erogaciones. Estas erogaciones tienen como fuente de financiamiento tanto los recursos propios que surgen del deslinde de competencias tributarias (por caso nuestro país, establecido en la Constitución Nacional y plasmado luego en estructuras legales nacionales y provinciales), como mediante transferencias no discrecionales (definidas por una ley de reparto o por leyes específicas), y otras no automáticas definidas centralmente; presupuestariamente también pueden realizarse desde distintos organismos nacionales, transferencias condicionadas hacia los niveles inferiores, o mediante programas y proyectos centrales ejecutados desde el gobierno nacional en los diversos territorios. Las participaciones relativas de estas formas de financiamiento de los presupuestos subnacionales muestran la descentralización efectiva de los recursos.

Cuando las competencias en materia de erogaciones están más descentralizadas que las tributarias surgen lo que se dio en llamar desequilibrios verticales, éstos son el fundamento de los regímenes de transferencias, entre el estado nacional y los estados subnacionales, sean éstos provincias o municipios, tanto si el gobierno es unitario o federal.

La teoría general del federalismo fiscal es el enfoque que más ha aportado a la estrategia de la descentralización. Existe un principio en relación con la transferencia a niveles subnacionales de los recursos y los gastos, que indica que cuanto más descentralizados estén ambos, más

eficiente será la acción estatal y más beneficios obtendrá el conjunto de la población; serían las jurisdicciones más cercanas a los habitantes quienes pueden entender y conocer mejor las preferencias y necesidades de la ciudadanía, a la vez que generaría una mayor responsabilidad fiscal. Este enfoque surge de la teoría de la elección pública en el marco del neoinstitucionalismo ya mencionado, que asume la existencia de fallas de mercado y propone soluciones de segundo mejor, especialmente que en el sector público se deben establecer mecanismos que garanticen el autofinanciamiento y la competencia y la descentralización se plantea en ese contexto (McKenzie, 1999).

En cuanto a la distribución secundaria, en el contexto de esta bibliografía, la misma se propone en función de enfrentar las asimetrías entre los estados subnacionales, es decir la inequidad entre habitantes de diversos estados y los diferenciales en cuanto a capacidad de gestión. Porto, Pineda Mannheim y Eguino (2018) señalan que las transferencias siguen siendo la mejor estrategia para compensar los desequilibrios regionales, de capacidad fiscal y de provisión de los servicios, pero éstas deben acompañarse de incentivos a la eficiencia y la restricción presupuestaria.

Por eso hay en estos enfoques distintos criterios para diseñar esos sistemas, y cada uno conlleva la disposición de indicadores que puedan plasmar los criterios establecidos³. Un sistema de transferencias puede incorporar varios criterios haciendo más complejo el régimen con la finalidad de alcanzar mayores y diversos objetivos. Entre los criterios podemos distinguir tres: igualitario, devolutivo y progresivo. En el criterio igualitario subyace la idea de que las transferencias deben contemplar que cada jurisdicción subnacional debe poder asistir a sus ciudadanos en igualdad de bienes y servicios. El indicador clásico de este criterio es distribuir por población. Sin embargo, son presentados otros, como distribución por índices de pobreza, o incluso por superficie. El criterio devolutivo, refiere a transferir a cada jurisdicción según la cantidad de recursos tributarios colectados en su territorio; en general en este criterio se utiliza el dato del año anterior en materia de recaudación.⁴ El criterio progresivo busca igualar oportunidades de desarrollo, y por ello se ponderan las capacidades y oportunidades de cada jurisdicción a la hora de brindar servicios.

³ Como se ve luego, el sistema vigente en Argentina, no distribuye los recursos por criterios ni indicadores.

⁴ En ocasiones se utiliza la recaudación propia de los estados subnacionales vinculados con la base imponible, para diseñar un criterio de estímulo a la recaudación propia; sería el caso de la inversa de la capacidad tributaria.

Queda por resolver cómo no penalizar a las provincias más desarrolladas, especialmente en el mediano plazo, y también de qué manera realizar revisiones del sistema para registrar los cambios en las posiciones relativas, tema que no es de sencillo abordaje desde el punto de vista político.

En este contexto teórico y para hacer valer los criterios mencionados es importante que no haya transferencias condicionadas, porque para que funcione la descentralización del gasto éstos deben ser definidos por cada jurisdicción, aunque este punto es debatible. En algunos países no sólo son condicionados, sino que son objeto de auditoría por parte de todas las jurisdicciones que son aportantes netos al sistema (bajo criterio devolutivo). En nuestro país, los recursos del régimen de coparticipación no son condicionados ni para el gobierno nacional ni los subnacionales.

Y por último, se plantea que no haya gran cantidad de fondos entregados por fuera de la normativa que se ha definido en el régimen de reparto de largo plazo. Porto (2016) menciona a Argentina como un caso con alta discrecionalidad. La situación de nuestro país se analizará luego.

En relación con los datos que muestran niveles de descentralización, hay cierta heterogeneidad. Si se observa el gasto subnacional respecto del consolidado jurisdiccional de los países del OCDE, la experiencia muestra que el promedio fue 54,8% para el año 2021⁵. En Suecia o Dinamarca, países unitarios, y Bélgica y Canadá, federales, representa más del 50% del total. España, es unitario-regional tiene un 48,2% del total, Finlandia, unitario, con el 40%, Alemania, federal un 39,65%, e Italia, unitaria, aunque devenida en “regional” con el 28,9%. El único país federal con un nivel de descentralización menor a la media es Austria (35,8% del gasto total). Los países desarrollados de Asia tienen una alta descentralización como Australia (federal), Japón y Corea (unitarios), Rusia, federal está fuertemente descentralizada (55%). (BID, 2024; OCDE, 2023).

Las experiencias de estados unitarios exhiben menores grados de descentralización: Irlanda (9,64%), Grecia (7,34%), Reino Unido y Francia, presentan un 24,2% y un 19,8% respectivamente. Nueva Zelanda muestra un 10,74%.

En América Latina (LATAM), sobresale nuestro país, federal, con el 47,38% en 2022 del gasto total realizado por las provincias y CABA (Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC, 2023). Brasil y México, también federales muestran un 41,7% en 2019 y un 39,64% en 2022 respectivamente. Colombia, Bolivia y Perú tienen fuerte descentralización del

⁵ Ver https://www.oecd-ilibrary.org/estructura-de-gastos-por-nivel-de-gobierno_a36ed62b-es.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fcomponent%2Fa36ed62b-es&mimeType=pdf

gasto, pero con datos algo inferiores a los anteriores. Chile, unitario, presentó un 8,11% para 2021 (OCDE, 2023).

LATAM, que tenía un nivel de erogaciones públicas menor, con algunas excepciones, muestra una descentralización del gasto superior a la de los países desarrollados, especialmente de Europa. Si bien hay más países unitarios con mayor grado de centralización, la heterogeneidad en este sentido es clave y hace más complejas las comparaciones.

Para los países asiáticos de bajo o medio desarrollo, encontramos países con baja descentralización como Malasia, federal, Tailandia, unitario, con un 20% del gasto consolidado, Mongolia con el 22%, Indonesia con un 39% (FMI, 2022).

Con relación a los recursos, se observa que, en OCDE, países como Dinamarca y Suecia son muy centralizados, con el 73,18% y el 69,09% correspondiente al gobierno central (FMI, 2022). Entre los de menor recaudación subnacional están también Grecia, Irlanda, Luxemburgo. (OCDE, 2023).

Los casos inversos son Canadá, federal, donde los recursos recaudados por los gobiernos subnacionales alcanzan al 54,32% y USA el 43,19. Japón, unitario, muestra un 39% de descentralización, como en el gasto, con correspondencia fiscal. Finlandia el 28,59% de sus ingresos y España 26,97%.

En los gobiernos subnacionales de LATAM, la participación de la recaudación propia respecto al total de sus recursos, representa menos del 50%. En Argentina, veremos que el dato se presenta en torno al 30%, por debajo del grado de descentralización del gasto, por eso la importancia de las transferencias. Las mayores recaudaciones propias están en Uruguay y Brasil (en este último caso la comparación requiere de un análisis especial por cuando su sistema es distinto al resto de países federales).

Lo que se puede observar es nuevamente una gran heterogeneidad y que los casos donde hay una fuerte descentralización fiscal con alto grado de correspondencia se limita a pocos países, y, en general, la descentralización de las erogaciones supera a la de los recursos.

En cuanto a debates sobre los resultados de la descentralización, el argumento suele ser que en muchos países la misma se produjo a medias, porque el gobierno central sigue teniendo poder de coacción, o que se hizo mal y que la solución es descentralizar más (Gottret y Schieber, 2007). Porto, Pineda Mannheim y Eguino (2018) grafican la situación mostrando que, en una primera generación de teorías, las transferencias eran consideradas un instrumento para corregir desequilibrios regiona-

les, pero las teorías del federalismo fiscal de segunda generación asumen que la estructura de relaciones entre nación y provincias es difícil de modificar en el corto plazo.

Para ciertas posiciones se trata de mejorar la gobernanza del sistema de transferencias (OCDE, 2022). Kameshwara, Sandoval-Hernandez, Shields, Rai Dhanda (2020) dicen que sucesivamente se irán creando las condiciones necesarias.

Quintero Londoño (2021) muestra que las críticas parten de que una profunda descentralización de las atribuciones recaudatorias puede generar más inequidad, o profundizar las existentes, especialmente porque las asimetrías son resultado de cuestiones estructurales difíciles de resolver, se deban éstas por ejemplo a la posibilidad de explotación de recursos naturales, a hechos históricos, cercanía a aglomerados poblacionales, o de otra índole. Los estados subnacionales más pobres y con menos capacidad de gestión, recaudan menos, generándose un círculo vicioso de compleja solución. Este punto de vista surge también de Cortes y Vargas (2012).

Hay una bibliografía que plantea los problemas de las elites locales que se apropian del excedente de la distribución sin generar beneficios para el desarrollo. En estos territorios, la participación de la comunidad puede ser menor (Albuquerque, 1999). Modelos como el español y el italiano presionados por regiones ricas que piden y logran la descentralización u otros más centralizados de Europa tampoco han logrado la convergencia por motivos estructurales (Maynou, Saez y Bacaria, 2013; Medina y Narodowski, 2019).

Sí interesa a este trabajo que a finales del siglo XX y como consecuencia de la crisis de los intentos de posguerra de lograr el desarrollo regional y dada la crisis fiscal en contextos de una cierta ampliación democrática, se hizo difícil conservar la estabilidad económica y política, y el poder central se ha fragmentado (Holsti, 1998; Mbembe, 2008).

En este contexto surge —en paralelo al auge de las reformas neoinstitucionalistas— una necesidad de la negociación entre los gobiernos centrales y líderes locales que incluyen arreglos de toda índole, de tipo formal como la modificación de leyes electorales para lograr una determinada distribución de cargos electivos, o como la ampliación de los gabinetes, etc. (Valenzuela Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015; Raleigh y Shepherd, 2020).

Entre las estrategias más profundas en este sentido están las descentralizaciones, que responden muchas veces más a arreglos coyunturales y parciales entre elites que a un modelo de desarrollo equilibrados. Por

eso, en muchos casos hay regiones perjudicadas notablemente por esos arreglos (Spolaore, 2008; Valenzuela Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015; Raleigh y Dowd, 2018; Raleigh y Shepherd, 2020).

Estos últimos autores plantean que la interacción entre lo nacional y lo regional, estadual o provincial depende de factores materiales y también de la forma en que surgieron las elites y el vínculo que fueron estableciendo, así como del nivel de cohesión de la elite local. Cuando coexisten diversos vínculos entre la elite nacional y las locales y diversos grados de cohesiones locales por provincia, el gobierno central tenderá a negociar con aquellas regiones en las que tiene menor penetración, especialmente si la cohesión de la elite local allí es alta. Esta situación se suele dar, al menos transitoriamente, en casos en que el territorio ostenta recursos naturales. Por otra parte, el gobierno central, en paralelo, intentará imponer condiciones cuando, más allá de la penetración, la cohesión local sea baja, algo que suele suceder por la debilidad de la estructura económica o una crisis, aunque también cuando hay disputas entre dirigentes, entre otros. Hay diversas posibilidades porque el vínculo dependerá de la mayor o menor autonomía política y/o económica de las elites provinciales respecto a las nacionales y a las alianzas que se formen.

La descentralización en esas condiciones puede profundizar la crisis en ciertos casos o generar una mayor concentración de poder a nivel local, lo que aumentará tanto la disputa con el nivel nacional como entre grupos en la escala inferior; la bibliografía da cuenta de diversas experiencias de este tipo (Irawan, 2014; Viartasiwi, 2014; Dowd y Tranchant, 2018; Kurniawan, de Groot, Mulder, 2019). Esto explica por qué hay tanta inestabilidad en las relaciones entre las escalas de gobierno, más allá de las características de tal o cual país o región.

3. La coparticipación federal en Argentina y el caso de la Provincia de Buenos Aires. La distribución primaria

En los próximos párrafos se analiza la evolución del régimen de coparticipación federal en Argentina en función del enfoque planteado, una ampliación de la normativa puede verse Narodowski y Batakis (2022).

La ley 23.548 de 1988, que surgió como transitoria hasta el 31 de diciembre de 1989 y se prorroga en forma automática ante la inexistencia de un régimen sustitutivo, establece la conformación de la masa tri-

butaria a distribuir (Art. 2); la distribución de recursos primaria, esto es entre la Nación, las provincias, el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, y una compensación para recupero de nivel relativo de provincias específicas (Art. 3); y mediante el Art. 4 se establece la distribución secundaria entre provincias, es decir la forma de distribuir lo dispuesto en el Art. 3º, inciso b. Así, la Nación tendría una participación del 42,34%, el fondo de recupero relativo 2% y el fono de ATN 1%. Vale la pena recordar que el primer régimen de coparticipación alumbrado luego de la crisis de 1930, establecía una participación nacional del 82,5% (Cetrángolo y Jiménez, 2004). La distribución secundaria del 17,5% mayormente tenía criterios igualitarios: un 10% por partes iguales entre todas las provincias, un 30% se distribuía de acuerdo a la población, un 30% de acuerdo al gasto, un 30% de acuerdo a los recursos totales de la provincia. Hacia 1966, el porcentaje de participación de las provincias había ascendido, luego de varias modificaciones, al 46%. La Ley 20.221 del año 1973 dictada por la dictadura cívico-militar, estableció una distribución primaria del 50% para Nación y provincias, y utilizaba para la distribución secundaria criterios igualitarios y progresivos: 65% se distribuía de acuerdo a la población, 25% por la brecha en el desarrollo de las provincias, y 10% de acuerdo a la dispersión poblacional.

En el régimen vigente, la Ley de 1988 establece que la masa coparticipable se integra por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con excepciones: los derechos de importación y exportación; impuestos cuya distribución esté prevista con otros regímenes especiales de coparticipación; impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica; y por último, impuestos y contribuciones nacionales afectados a inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, establecidos por ley del Congreso Nacional.

Entre las afectaciones o condicionalidades establecidas por ley debemos mencionar las transferencias surgidas del proceso de descentralización educativa producido en la década de 1990, que en 2004 representaba el 2% del total de transferencias por todo concepto y en 2018, el 0,1%. También se deben mencionar los recursos afectados al incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el PIB, establecido mediante Ley del Congreso Nacional 26.075. El Art. 7 de dicha Ley determina el establecimiento por el plazo de 5 años, de una asignación específica de recursos coparticipables con la finalidad de garantizar condiciones equitativas y soli-

darias en el sistema educativo nacional, con el objeto de coadyuvar a la disponibilidad de recursos en los presupuestos de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Luego, el régimen ha sufrido varias modificaciones. Una de las más importantes se debe a la creación del Fondo del Conurbano en 1992, mediante Ley 24.073 y el Decreto N° 879 que incide en las transferencias primarias del Impuesto a las Ganancias, y también lo hace en su distribución secundaria. Es menester recordar que la Ley 20.221 de 1973, establecía que la Provincia de Buenos Aires recibía 28% de los fondos coparticipados, reducido por la Ley 23.548 al 22% en 1988.

Es menester mencionar, que, a las tensiones tradicionales entre el tesoro de la Nación y los tesoros provinciales, en distintos momentos de la historia, se agrega un tercer actor que es el sistema previsional argentino. Ya en 1980, con la Ley 22.293 y con el régimen de coparticipación anterior al vigente, y en un contexto de desregulación de la economía e intento de competitividad, se eliminan las contribuciones patronales, fuente de financiamiento que es reemplazada por una pre-coparticipación, lo que generó una retracción de la masa coparticipable tanto para el tesoro de la Nación como para los tesoros provinciales. En los años '90, con el régimen de coparticipación actual, Ley 23.548, las exigencias de los organismos multilaterales de crédito para nuevos créditos (muchos de ellos para encarar las privatizaciones), era sanear el déficit del sistema previsional. Bajo ese contexto, que no es objeto de estudio de este documento, surgen una serie de pactos fiscales entre la Nación y las provincias. El Pacto Fiscal I del 12 de agosto de 1992, es el que, entre otros elementos, estableció la retracción del 15% de la masa de coparticipación con distinto al régimen previsional, pacto ratificado por Ley 24.130. Luego de varios litigios, la Corte Suprema de Justicia dicta un fallo ordenando suspender la detracción del 15% de la masa bruta de coparticipación correspondiente a las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba a la vez que obligó al Estado nacional a devolverle a Santa Fe y San Luis los montos descontados entre 2006-2015. Este fallo de la CSJ fue dictado inmediatamente luego del balotaje presidencial y es acatado por el gobierno saliente que, mediante DNU 2635, generaliza para todas las jurisdicciones la orden judicial. El gobierno entrante deroga el mencionado DNU, y entonces las medidas del fallo quedan vigentes para las provincias que habían iniciado los litigios correspondientes. Cabe mencionar que también estaba en disputa el 1,9% que se detraía con destino a la AFIP. En mayo de 2016, 19 gobernadores y el Gobierno Nacional firman el Acuerdo para un Nuevo Federalismo, mediante el

cual se estableció la eliminación progresiva de la retracción, a razón de 3% por año, finalizando entonces la detracción en 2020, al mismo tiempo las provincias aceptaron cambios en la base coparticipable, reducir impuestos provinciales y se comprometieron a contener erogaciones.

Como resultado de este proceso, los recursos transferidos exclusivamente por la Ley 23.548 crecieron a valores constantes de 2023 a una tasa promedio anual de 2004 a 2015 del 7,9%, de 2016 a 2019 del 5,8% y de 2020 a 2023 del 1,2%. Su participación ha sido en promedio para el período bajo estudio del 82% de la totalidad de recursos transferidos en forma automática, y las modificaciones enumeradas en el apartado anterior respecto de retracciones y eliminaciones, hicieron que esa participación variase entre un mínimo del 76% en 2006 y un máximo del 94% en 2018, para terminar en 2023 con el 91%. Ese total de otras transferencias automáticas evolucionaron en los mismos períodos de la siguiente manera: de 2004 a 2015 la tasa real anual de variación fue del 2,3%; del 2016 al 2019 fue del -12,5% y del 2020 al 2023 del -0,9%. En ninguno de los tres periodos los regímenes por fuera de la ley 23.548 fueron superiores a éste. Si tomamos finalmente la evolución total de las transferencias automáticas sin discriminar su procedencia, tenemos que para el periodo 2004-2015 la variación real anual promedio fue de 6,3%, de 2016 a 2019 fue del 2% y de 2020 al 2023 fue de 1%.

Con relación a las trasferencias discrecionales, variaron en términos reales a una tasa promedio anual de 2004 a 2015 de -0,2%, de 2016 a 2019 en una tasa negativa del 12,1% y volvieron a aumentar de 2020 a 2023 en un 10,4%. El siguiente cuadro muestra el peso de estas en el agregado total de fondos enviados desde Nación a provincias. En los años 2005 y 2006 alcanzaron el techo de 29% y 18% del total, respectivamente. En 2009 y 2010 se observa una participación aun importante, con un 23% y 22%. Finalmente, en 2016 y 2017 también se observa alta participación alcanzando el 19% del total transferido. Desde 2018 en adelante los valores de las transferencias no automáticas tendieron a la baja respecto al promedio previo, estabilizándose entre el 10% y el 12% en los últimos dos años. Se podría considerar al 2020 como un año por fuera de la norma del periodo, las transferencias no automáticas representaron el 14%, siendo el valor más alto del periodo 2018-2023 Asimismo, los años posteriores a 2020 vuelven a tener la tendencia de retroceso descripta previamente.

TABLA 1
Transferencias automáticas de Nación a Provincias,
en miles de \$ constantes de 2023

| Año | Todos los regímenes automáticos | Ley 23.548 | Otros automáticos | Ley/Total |
|------|---------------------------------|----------------|-------------------|-----------|
| 2004 | 7.536.512.444 | 5.441.720.894 | 2.094.791.550 | 72% |
| 2005 | 8.399.396.979 | 6.204.864.727 | 2.194.532.252 | 74% |
| 2006 | 9.284.292.848 | 7.025.408.022 | 2.258.884.826 | 76% |
| 2007 | 10.283.964.673 | 7.991.835.219 | 2.292.129.454 | 78% |
| 2008 | 10.157.622.342 | 7.944.997.779 | 2.212.624.562 | 78% |
| 2009 | 9.686.468.239 | 7.569.332.792 | 2.117.135.448 | 78% |
| 2010 | 10.553.963.515 | 8.321.038.033 | 2.232.925.482 | 79% |
| 2011 | 11.311.527.194 | 9.080.813.296 | 2.230.713.898 | 80% |
| 2012 | 11.556.226.862 | 9.167.733.623 | 2.388.493.240 | 79% |
| 2013 | 11.960.294.534 | 9.488.915.177 | 2.471.379.357 | 79% |
| 2014 | 11.824.562.253 | 9.351.649.235 | 2.472.913.018 | 79% |
| 2015 | 12.779.206.506 | 10.149.989.926 | 2.629.216.579 | 79% |
| 2016 | 12.353.217.953 | 10.181.591.377 | 2.171.626.576 | 82% |
| 2017 | 13.182.728.435 | 10.975.619.563 | 2.207.108.872 | 83% |
| 2018 | 14.014.179.568 | 13.104.583.305 | 909.596.263 | 94% |
| 2019 | 13.816.380.725 | 12.503.408.758 | 1.312.971.967 | 90% |
| 2020 | 13.369.399.365 | 11.671.338.034 | 1.698.061.330 | 87% |
| 2021 | 14.295.647.802 | 12.638.003.893 | 1.657.643.908 | 88% |
| 2022 | 15.228.549.946 | 13.804.210.244 | 1.424.339.702 | 91% |
| 2023 | 14.356.844.677 | 13.091.377.298 | 1.265.467.379 | 91% |

Fuente: Elaboración propia en base a DNAP (2024), INDEC (2024) y CITRA (2023).

En cuanto a las transferencias totales, crecieron a valores reales a una tasa promedio anual de 2004 a 2015 del 4,6%, de 2016 a 2019 en un -0,4% y de 2020 a 2023 en un 1,8%. Podemos concluir que en un contexto en que la coparticipación se estabiliza, la participación relativa del componente automático ha ido en crecimiento en los últimos años pasando de explicar el 74% en 2004 a un 88% en 2023, con picos de 91% en 2019 y 90% en 2022.

TABLA 2

Transferencias Automáticas (TA) y No Automáticas (TNA)
a las provincias, en millones de pesos constantes de 2023

| Año | TA | TNA | TOTAL | Var. Real i.a | TA/TOTAL | TNA/TOTAL |
|------|------------|-----------|------------|---------------|----------|-----------|
| 2004 | 7.536.512 | 2.649.657 | 10.186.170 | | 74% | 26% |
| 2005 | 8.399.397 | 3.355.515 | 11.754.912 | 15% | 71% | 29% |
| 2006 | 9.284.293 | 3.590.974 | 12.875.266 | 10% | 72% | 28% |
| 2007 | 10.283.965 | 2.118.573 | 12.402.538 | -4% | 83% | 17% |
| 2008 | 10.157.710 | 1.958.315 | 12.116.026 | -2% | 84% | 16% |
| 2009 | 9.686.468 | 2.930.391 | 12.616.859 | 4% | 77% | 23% |
| 2010 | 10.553.963 | 2.973.838 | 13.527.802 | 7% | 78% | 22% |
| 2011 | 11.311.527 | 2.526.014 | 13.837.541 | 2% | 82% | 18% |
| 2012 | 11.556.227 | 2.057.640 | 13.613.867 | -2% | 85% | 15% |
| 2013 | 11.960.295 | 2.348.560 | 14.308.855 | 5% | 84% | 16% |
| 2014 | 11.824.562 | 2.388.627 | 14.213.189 | -1% | 83% | 17% |
| 2015 | 12.779.207 | 2.587.573 | 15.366.780 | 8% | 83% | 17% |
| 2016 | 12.353.218 | 2.974.262 | 15.327.480 | 0% | 81% | 19% |
| 2017 | 13.182.728 | 3.014.921 | 16.197.649 | 6% | 81% | 19% |
| 2018 | 14.014.180 | 1.847.363 | 15.861.543 | -2% | 88% | 12% |
| 2019 | 13.816.381 | 1.331.131 | 15.147.512 | -5% | 91% | 9% |
| 2020 | 13.369.399 | 2.204.261 | 15.573.660 | 3% | 86% | 14% |
| 2021 | 14.295.648 | 2.156.545 | 16.452.193 | 6% | 87% | 13% |
| 2022 | 15.228.550 | 1.763.939 | 16.992.488 | 3% | 90% | 10% |
| 2023 | 14.356.845 | 1.882.942 | 16.239.787 | -4% | 88% | 12% |

Fuente: Elaboración propia en base a DNAP (2024), INDEC (2024) y CITRA (2023).

4. La distribución secundaria. Hitos.

La Ley de 1988

La Ley 23.548 abandonó todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución. Los nuevos porcentajes se basaron en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1985-1987, las cuales respondían a las necesidades de caja de cada provincia, mayormente vinculado al pago de salarios públicos. La Provincia de Buenos Aires recibiría el 19,93% (artículo 4°), más 1,5701% en concepto de recupero del nivel relativo, lo cual en forma agregada le otorgó una participación en la distribución secundaria de 21,7291%, confirmando una pérdida de 6,2615% en la participación relativa. Con la incorporación de nuevas jurisdicciones provinciales, ese coeficiente

se redujo a 21,2%. El abandono de criterios explícitos, el modo en que se desarrollaron los acuerdos y la forma en que terminó perjudicada la Provincia de Buenos Aires es asimilable al tipo de proceso descrito más arriba en que la elite nacional y ciertas elites provinciales negocian en apoyo del gobierno nacional perjudicándose en detrimento de otras regiones. Novaro (2010) lo explica de ese modo poniendo en juego las disputas durante el gobierno de Alfonsín; Menem era Gobernador de La Rioja y futuro candidato a presidente pugnaba por un cambio a favor del interior; Cafiero de la Provincia de Buenos Aires cedía una cuota propia.

Puede haber influenciado una cierta idea general de que la provincia, especialmente el conurbano —junto a la Capital Federal— era un espacio industrializado que debía colaborar en la industrialización del resto, también puede pensarse como un discurso alrededor de la “Argentina opulenta” usado por las elites políticas de las provincias del interior para apoyar su negociación (Abrehu, 2016). Sin embargo desde mediados de los 70s la crisis industrial del GBA era evidente (Narodowski, 2008).

El Fondo del Conurbano

En el año 1992 se aprueba la Ley 24.073, la cual modifica el Impuesto a las Ganancias y estableció lo que se dio a conocer coloquialmente como el Fondo del Conurbano. El artículo 40 de la citada ley establecía la siguiente distribución:

- Un 10% al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, a ser ejecutado y administrado por la Provincia de Buenos Aires.
- Un 2% para refuerzo de la Cuenta Especial “Fondo de Aporte del Tesoro Nacional a las Provincias”, ATN.
- El 4% se distribuía entre todas las jurisdicciones, excluida la de Buenos Aires, conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, con afectación a obras de infraestructura básica social.
- El 84% restante se distribuiría ente la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales conforme a las disposiciones de los artículos 3º y 4º de la ley 23.548.

En 1992, la Provincia de Buenos Aires llegó a participar en el régimen de coparticipación con el 23,5% dentro de la distribución secun-

daria y para en el 1995 llegar al 24,8%. En ese año se sanciona la Ley 24.621, que modifica los criterios de reparto del mencionado impuesto para beneficiar con un 20% a las Obligaciones Previsionales Nacionales en perjuicio del porcentaje restante. De ese modo quedaba un 64% coparticipable, en detrimento de todas las jurisdicciones provinciales. Asimismo, en el inciso b) del Artículo 1ro., se estableció que el 10% que le correspondía al Fondo del Conurbano, tendría un techo de \$650.000.000 anuales. La Ley preveía que cuando se superase el monto máximo a destinar a la provincia de Buenos Aires, el excedente sería distribuido entre el resto de las provincias. Dada la inflación de nuestro país, rápidamente se llegó al tope de los \$650 millones, y el resultado fue que el conjunto de las provincias recibió muchos más recursos que la provincia de Buenos Aires por el Fondo del Conurbano.

Lo sucedido en 1992 ha sido explicado también por motivos de la relación entre elites políticas ya que la crisis industrial con asiento en el GBA se iría profundizando pero no mediaba mucho tiempo respecto a 1988. Aritz (2024) y La Nación (2020) relacionan la negociación entre Menem y Duhalde que desmebocó en la candidatura del último a la gobernación, a la que llega un año antes, con esta reforma. El segundo artículo periodístico mencionado asocia el techo de 1995 a las disputas que habían surgido entre ambos.

Un nuevo cambio es introducido por la Ley 24.699 de 1996, que estableció una detracción del 21% de los impuestos a los combustibles con asignación al sistema previsional. El restante producido, se repartiría por lo establecido en la Ley 23.966 de acuerdo a estos criterios: 60% de acuerdo a la distribución prevista en el artículo 23 del decreto ley 505/58 del consejo vial; 30%) a cada una de las provincias en función de los porcentuales de distribución secundaria de la ley 23.548, con afectación a obras de infraestructura de energía eléctrica y/u obras públicas; y el 10% destinado al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior.

Para 2017, la Provincia de Buenos Aires percibiría el 0,4% del viejo fondo del conurbano, mientras las otras 22 provincias en conjunto percibieron el 38,6%, y Seguridad Social y Fondo de ATN's, participaron en el 61%. El Artículo 6° de la Ley 27.432 de 2017, elimina la detracción, con lo cual el Impuesto a las Ganancias pasa a integrar el régimen general de distribución de recursos y la PBA perdió esta importante fuente de recursos.

En noviembre de 2017 se había firmado el Pacto Fiscal, en enero 2018 la gobernadora de la Provincia promulgó la adhesión por la cual se lograría una compensación de \$21 mil millones en 2018 y \$44 mil mi-

llones en 2019. Este proceso es presentado políticamente como la vuelta del Fondo Conurbano (El Parlamentario, 2018).

El FOFESO

Un tema importante fue la creación en 2009 del Fondo Solidario (FOFESO). Su importancia relativa radica en dos aspectos: el primero, en que el Gobierno Nacional decide coparticipar un tributo que es exclusivo y excluyente de la órbita nacional (la masa de coparticipación está integrada por impuestos indirectos concurrentes o impuestos directos con delegación especial); en segundo lugar, su distribución fue condicionada a diferencia del régimen de coparticipación general que es incondicionado; se establecía que los recursos debían ser destinados a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales, con expresa prohibición de financiar gastos corrientes. Este cambio estuvo sujeto a una coyuntura explicada por la crisis de la Resolución 125 que proponía un modelo de retenciones móviles y que fue muy cuestionado por el sector agropecuario. El fondo es eliminado en 2018 por el Gobierno Nacional.

En diciembre de 2023 un grupo de diputados del Frente de Todos, presentaron un Proyecto por el cual se distribuía el 60% del monto de retenciones con una distribución de este tipo: 10% de manera igualitaria entre todas las provincias, 35% de acuerdo a la población, 35% según el porcentaje de la población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 20% según el total de las toneladas de soja producidas en cada jurisdicción en relación con las totales nacionales (Vaca, 2023).

El aumento de las transferencias hacia CABA

Otro hito es el incremento de la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la distribución primaria de enero 2016, que llevó el coeficiente desde el 1,40% fijado en el año 2003 hasta 3,75% (bajado en 2018 a 3,50%) con el supuesto argumento del financiamiento de la transferencia de la seguridad.

Vale mencionar que la participación porcentual de CABA en la Coparticipación no es comparable con los índices del resto de las provincias, ya que se aplican a masas distintas. Por otro lado, la Ley 23.548 en su artículo 8° preveía la provincialización de territorios nacionales y establecía la incorporación de las nuevas jurisdicciones al régimen de

reparto, una vez aprobada la norma, el artículo 8° dejó de tener objeto de reglamentación.

Es importante mencionar que, tanto en 2003 como en 2016, la incorporación y las modificaciones se hicieron por Decreto simple del gobierno nacional, ya que afectaba recursos de coparticipación de la distribución primaria correspondiente al Tesoro de la Nación, que no son condicionados, sino que van a rentas generales, pero siempre en base al artículo 8° que no tenía más razón de reglamentación

En tercer lugar, la afectación de ese porcentaje de la primaria nacional, no modificó la participación relativa del resto de las jurisdicciones en la coparticipación secundaria, pero indirectamente las afecta en tanto el Gobierno Nacional dispone de menos recursos para sus erogaciones que en definitiva se realizan en las provincias argentinas.

Según los cálculos realizados en 2020 por el Gobierno Nacional (Ministerio de Economía, Ministerio de Interior y Ministerio de Seguridad), el monto para sostener las funciones transferidas equivalía al 0,94% comparables con el 1,40% de CABA. También es importante decir que conceptualmente no se compartía el criterio utilizado en la gestión anterior, en cuanto a realizar la transferencia vía la coparticipación federal, y en ese sentido se propuso una transferencia por fuera del régimen. En el año mencionado el gobierno central redujo ese monto y paralelamente creó un Fondo de Seguridad para la Provincia de Buenos Aires con una participación del 1,18% (Pertot, 2020). La Corte, en una medida cautelar, estableció que la CABA debía recibir 2,95%. Si bien no se conocen los cálculos mediante los cuales se arriba a ese guarismo, se presumen que se habría basado en un informe de la Comisión Federal de Impuestos. La gestión de gobierno iniciada en 2023, decidió acatar este fallo cautelar en julio de 2024, pero al primer día del mes de agosto se comprobó su no cumplimiento.

5. El análisis del caso. La coparticipación secundaria y el impacto en la Provincia de Buenos Aires

En este apartado se muestra el procesamiento de datos de las transferencias, recaudación propia de las provincias, gasto per cápita y situación social. Para las transferencias automáticas y las no automáticas se trabaja con las bases anuales del sitio de Presupuesto abierto de Argentina.gob.ar⁶ y se diferencia por cada jurisdicción. Para los recursos de

⁶ Ver <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos>

origen local, los datos surgen del Ministerio de Economía⁷. Para abordar la población se acudió al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (Indec, 2023) y para la presentación de los datos referidos a la situación social de las provincias se utilizó la desocupación que surge de la Encuesta Permanente de Hogares- EPH (Indec, 2024), el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 2010, dato que no ha sido actualizado (Indec, 2023) y Pobreza monetaria de la Encuesta Permanente de Hogares, que si bien sólo incluye aglomerados urbanos puede utilizarse como una aproximación (Indec, 2024). Esta información tiene limitaciones, pero es la única a disposición en Argentina para realizar comparaciones.

Evolución de las transferencias

Este recorrido se refleja en las transferencias recibidas, la provincia de Buenos Aires recibió en transferencias automáticas el 29,7% en 1946, el 31% en 1958, el 32,8% en 1972 y el 28% de 1973 (FIEL, 1993). Entre 1976 y 1983 la evolución fue del 28% previamente citado al 26,9% (Tobes y Traverso, 2021). Entre 1985 y 1987 la participación cayó fuertemente hasta el 17,5% que luego se incrementó en la Ley 23.548 al porcentaje por encima del 21% mencionado.

Durante la vigencia del Fondo Conurbano la evolución fue la siguiente: en el año 1992 se implementa el fondo, coparticipando a la Provincia de Buenos Aires un 10% del impuesto a las ganancias. En 1992, la Provincia de Buenos Aires llegó a participar con el 23,5% dentro de la distribución secundaria para en el año 1995 llegar al 24,8%. Luego se producirían los cambios del sistema que llevarían a su fin (Narodowski y Batakis, 2022).

Desde el año 2004 hay más datos. Si miramos la población y obtenemos las transferencias per cápita, los diferenciales entre provincias son notorios. En la tabla 3, se puede observar que si bien la Provincia de Buenos Aires, fue la que mayor crecimiento tuvo en términos reales porcentuales (+48%) para el periodo comprendido entre 2005 y 2023, en el último año de análisis se encuentra en el anteúltimo lugar. Lo recibido por la PBA representa el 25% del total de transferencias en 2023.

Como se ve en el Anexo 1, ese aumento se debe el crecimiento de las transferencias discrecionales, que al final de 2019 era el 34% del to-

⁷ Ver <https://www.economia.gob.ar/dnap/recursos.html>

tal para pasar al 44% en 2023. Se trata de una estrategia muy inestable: para el período enero-abril de 2024, estas transferencias a la Provincia de Buenos Aires tuvieron una caída del 73% en términos reales interanuales, por lo cual las transferencias per cápita de la Provincia se alejaron aún más del resto (IEA, 2024).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al ser sede de la administración nacional y sede fiscal de empresas nacionales⁸, exhibe una capacidad tributaria muy superior al resto de las provincias (un 89% más que en la Provincia de Buenos Aires), lo que la coloca como la jurisdicción con mayor gasto total per cápita, percibiendo menos recursos del régimen de coparticipación.

En términos per cápita, durante el período 2004-2015, la provincia de Buenos Aires se ubicó como la segunda menor, posicionándose en el número 23. Sin embargo, en ese período, la mayoría de las provincias tuvieron un crecimiento real en los fondos transferidos per cápita. Solo cuatro jurisdicciones mostraron caídas (Tierra del Fuego -31%, CABA -28%, Chubut y Santa Cruz -1%). En la Provincia de Buenos Aires hubo un 21% de incremento real, ocupando el puesto 15 en el ranking de aumentos, pero como se mencionó, quedando en el puesto 23 de valores per cápita. Chaco fue la que mayor incremento observó con un 59%, seguida por Santiago del Estero con un 48% y Formosa con un 45%.

En el período entre 2015 y 2019 hay modificaciones severas en el reparto de fondos. La Ciudad de Buenos Aires tuvo incrementos del 148% en las transferencias totales per cápita, por los cambios ya vistos, y la Provincia de Buenos Aires muestra un aumento del 10%. Todas las otras jurisdicciones observan caídas reales. Santa Cruz, y Tierra del Fuego tuvieron mermas del 38% y 23% respectivamente.

Para el último período de análisis (2023/2019), todas las jurisdicciones tuvieron mejoras salvo Córdoba (-2%) y CABA (-45%). En el último caso esto se debe a lo descripto previamente. La Provincia de Buenos Aires tuvo un incremento real del 11%, posicionándose como la segunda jurisdicción en cuanto crecimiento, detrás de La Rioja (+12%), pero sin escalar posiciones en el ranking.

⁸ Para mayor abundamiento, se sugiere el análisis del Convenio Multilateral de Impuestos.

TABLA 3

Transferencias totales per cápita por jurisdicción,
en millones de \$ constantes de 2023. Años 2004, 2015, 2019 y 2023

| Jurisdicción | 2004 | 2015 | 2019 | 2023 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Buenos Aires | 152.481 | 184.358 | 202.634 | 225.134 |
| Catamarca | 743.694 | 984.435 | 868.517 | 936.160 |
| Córdoba | 285.191 | 342.529 | 335.846 | 329.071 |
| Corrientes | 374.143 | 518.741 | 464.012 | 481.895 |
| Chaco | 454.600 | 723.471 | 564.087 | 608.459 |
| Chubut | 429.090 | 423.046 | 354.829 | 359.064 |
| Entre Ríos | 396.104 | 557.316 | 481.767 | 506.300 |
| Formosa | 678.722 | 985.989 | 801.793 | 869.032 |
| Jujuy | 442.931 | 637.025 | 502.068 | 512.064 |
| La Pampa | 615.464 | 740.947 | 713.303 | 774.657 |
| La Rioja | 807.031 | 935.626 | 766.843 | 856.732 |
| Mendoza | 238.731 | 318.940 | 286.898 | 293.365 |
| Misiones | 339.742 | 463.116 | 370.575 | 388.896 |
| Neuquén | 393.621 | 455.187 | 413.697 | 413.465 |
| Río Negro | 438.821 | 557.672 | 455.611 | 472.476 |
| Salta | 328.899 | 433.623 | 382.500 | 388.233 |
| San Juan | 483.478 | 665.273 | 578.640 | 589.781 |
| San Luis | 577.395 | 666.121 | 587.021 | 620.527 |
| Santa Cruz | 1.015.252 | 1.000.846 | 617.720 | 630.170 |
| Santa Fe | 297.432 | 376.372 | 350.346 | 367.325 |
| Santiago del Estero | 469.734 | 696.127 | 571.550 | 608.794 |
| Tucumán | 319.256 | 446.111 | 374.330 | 398.291 |
| Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur | 1.837.826 | 1.259.028 | 971.762 | 976.653 |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 150.574 | 108.707 | 269.996 | 149.170 |
| Total general | 280.919 | 356.274 | 337.070 | 348.086 |

Fuente: Elaboración propia en base a DNAP (2024), INDEC (2024) y CITRA (2023).

La recaudación propia de las provincias

La participación de los tributos provinciales dentro de los ingresos corrientes (ingresos tributarios de administración nacional, provinciales, los ingresos no tributarios, las transferencias corrientes, la venta de activos y las rentas generadas) tuvo una mejora general, pero las situaciones son diversas. Si se observa la tabla 4⁹ en el año 2023 (y entra paréntesis el 2005), el ranking sin CABA lo lidera, la Provincia de Buenos Aires con un 34% (41%), le sigue Mendoza con 31% (26%), Misiones 30% (14%), Santa Fe 26% (27%), Tucumán 25% (23%), Córdoba 25% (24%), Neuquén 23% (15%), Salta 23% (19%), Río Negro 23% (21%). Entre las reza-

⁹ Los datos del cuadro son similares a diversos trabajos, como Arelovich (2023). En otros, puede haber diferencias, por ejemplo, Legislatura de Córdoba (2024), en este caso debido a diferencias en el cálculo de ingreso corriente, pero la tendencia es la misma.

gadas, Formosa 7% (4%), La Rioja 9% (6%), Santiago del Estero (9%), Catamarca 11% (8%), Corrientes 11% (9%), Chaco 11% (9%), San Juan 12% (13%), Santa Cruz 16% (12%). De 2005 a 2015 solo La Pampa empeoró su situación en el período analizado arriba. Río Negro, Salta, San Juan, San Luis y Santa Fe fueron jurisdicciones sin o con ligeros incrementos. Chubut (+11 p.p), Mendoza (+8 p.p), Misiones (+10), Neuquén (+11 p.p), y Santa Cruz (+8 p.p) fueron las provincias que tuvieron un mayor incremento en su participación relativa. Podría plantearse la hipótesis de que las participaciones comienzan a estabilizarse entre 25 y 30%.

De 2015 a 2019, al contrario, a lo previamente planteado, 15 jurisdicciones tuvieron caídas en la participación de los tributos provinciales dentro de los recursos corrientes (tributos de origen provincial sobre el total de recursos corrientes, los cuales incluyen seguridad social, ingresos no tributarios y transferencias corrientes). La Provincia de Buenos Aires redujo su aporte al 37% del total, un valor inferior al 2005 y que continuaría cayendo hacia 2023 hasta un 34%. En este sentido, y como se puede observar en el siguiente gráfico, se observa que los tributos de origen provincial tienen un crecimiento real importante hasta que exhiben una caída en el gobierno de transcurrido en el período 2016-2019. Entre 2023 y 2019 existieron menores cambios en los valores mostrados por cada jurisdicción, salvo los ya mencionados.

GRÁFICO 1

Tributos de origen provincial en pesos constantes (2023)



Un caso curioso es Neuquén, que pasó en todo el período del 15% al 23%. Las regalías pasaron de representar en 2019 el 24% de los ingresos corrientes de la provincia a un 31% en 2023.

TABLA 4

Participación de la recaudación propia dentro de los ingresos corrientes, por jurisdicción. Años 2005, 2015, 2019, 2023

| Jurisdicción | 2005 | 2015 | 2019 | 2023 |
|---|------------|------------|------------|------------|
| Buenos Aires | 41% | 44% | 37% | 34% |
| Catamarca | 8% | 10% | 9% | 11% |
| Córdoba | 24% | 27% | 25% | 25% |
| Corrientes | 9% | 12% | 11% | 11% |
| Chaco | 9% | 12% | 10% | 11% |
| Chubut | 12% | 23% | 19% | 20% |
| Entre Ríos | 18% | 21% | 21% | 18% |
| Formosa | 4% | 6% | 5% | 7% |
| Jujuy | 9% | 11% | 12% | 13% |
| La Pampa | 17% | 16% | 18% | 20% |
| La Rioja | 6% | 9% | 8% | 9% |
| Mendoza | 26% | 34% | 30% | 31% |
| Misiones | 14% | 24% | 21% | 30% |
| Neuquén | 15% | 26% | 27% | 23% |
| Río Negro | 21% | 22% | 24% | 23% |
| Salta | 19% | 19% | 22% | 23% |
| San Juan | 13% | 13% | 12% | 12% |
| San Luis | 22% | 23% | 22% | 21% |
| Santa Cruz | 12% | 20% | 18% | 16% |
| Santa Fe | 27% | 28% | 28% | 26% |
| Santiago del Estero | 9% | 10% | 10% | 9% |
| Tucumán | 23% | 26% | 26% | 25% |
| Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur | 17% | 22% | 19% | 20% |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 82% | 85% | 67% | 80% |
| Total general | 29% | 33% | 30% | 31% |

Fuente: Elaboración propia en base a DNAP (2024).

*El efecto de la lógica de las transferencias
y la recaudación propia en el gasto per cápita de las provincias*

Las erogaciones per cápita en la Provincia de Buenos Aires, como resultado de lo visto sobre transferencias y esfuerzo fiscal propio, a pesar de esto último, está en el último puesto con \$ 526.102 en 2023 y a valores de ese año. Le sigue Salta con \$ 569.375, Tucumán \$582.183, Mendoza \$ 595.496, luego Corrientes con \$ 657.076. Entre las aventajadas están en valores muy superiores Tierra del Fuego, Neuquén, La Pampa, Catamarca, CABA. Ésta es la jurisdicción de mayor crecimiento en el gasto per cápita de todo el país, ubicándose en el séptimo lugar dentro del ranking de erogaciones por habitante, cuando en 2005 se encontraba en la posición 15.

TABLA 5

Gasto total per cápita por jurisdicción, en \$ constantes de 2023.
Años 2005, 2015, 2019 y 2023

| Jurisdicción | 2005 | 2015 | 2019 | 2023 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Buenos Aires | 389.049 | 552.099 | 499.633 | 526.102 |
| Catamarca | 821.247 | 1.238.178 | 1.027.673 | 1.271.699 |
| Córdoba | 490.941 | 776.185 | 703.371 | 701.607 |
| Corrientes | 518.510 | 683.821 | 660.224 | 657.076 |
| Chaco | 603.114 | 1.013.685 | 803.401 | 873.550 |
| Chubut | 1.240.270 | 1.324.937 | 1.256.166 | 947.970 |
| Entre Ríos | 580.614 | 947.156 | 843.618 | 875.714 |
| Formosa | 795.886 | 1.239.268 | 1.016.141 | 1.077.808 |
| Jujuy | 541.802 | 901.022 | 686.670 | 690.522 |
| La Pampa | 956.314 | 1.327.586 | 1.363.484 | 1.335.560 |
| La Rioja | 983.769 | 1.017.251 | 906.094 | 975.928 |
| Mendoza | 431.147 | 688.248 | 626.954 | 595.496 |
| Misiones | 485.021 | 848.395 | 641.407 | 719.995 |
| Neuquén | 1.591.752 | 1.809.079 | 1.907.033 | 2.042.028 |
| Río Negro | 684.534 | 919.477 | 846.719 | 725.354 |
| Salta | 409.903 | 608.457 | 529.912 | 569.375 |
| San Juan | 508.023 | 799.263 | 817.500 | 825.499 |
| San Luis | 746.821 | 929.146 | 868.394 | 970.232 |
| Santa Cruz | 2.402.327 | 2.431.972 | 1.512.065 | 1.487.530 |
| Santa Fe | 439.995 | 731.636 | 685.440 | 716.776 |
| Santiago del Estero | 499.865 | 763.196 | 587.006 | 669.316 |
| Tucumán | 456.044 | 632.451 | 589.387 | 582.183 |
| Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur | 2.253.551 | 2.794.664 | 2.119.487 | 2.067.636 |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 516.387 | 899.239 | 1.054.773 | 994.784 |
| Total general | 510.022 | 756.359 | 692.656 | 707.826 |

Fuente: Elaboración propia en base a DNAP (2024), INDEC (2024) y CITRA (2023).

Lo expuesto muestra que la coparticipación federal en nuestro país se ha estructurado bajo el supuesto de que la Provincia de Buenos Aires junto a unas pocas más, tiene que transferir fondos al resto porque presenta un nivel de desarrollo superior.

Es cierto que en la actualidad PBA aporta según diferentes fuentes y según los cálculos entre un 36% y un 39% de la masa coparticipable. Para Tobes y Traverso (2021) aporta un 39,7% debido a su presencia en el PBI nacional. Pero hemos mostrado en Narodowski (2008) la crisis industrial y en Castillo, Machado Busani y Narodowski (2024) la caída absoluta y relativa del salario industrial en Argentina y por ende del cordón del GBA.

Los indicadores sociales comparados

Por eso si se analizan los indicadores de distribución usados a nivel mundial con fines de equidad regional mencionados se verá que la hipótesis no se verifica. En cuanto a la población, PBA aglutina al 38,19% del total nacional, muy por encima de su participación en las transferencias nacionales (25% en 2023).

Los diferenciales de la situación social entre provincias son difíciles de medir por falta de datos. Si se observa la desocupación, aunque en algunas provincias el dato absoluto se exhibe bajo debido a la escueta participación en el total nacional, se puede ver que la PBA es la sexta jurisdicción con mayor porcentaje (9,19%), sólo por detrás de Corrientes (9,23%), Mendoza (9,54%), San Juan (9,61%), Tucumán (9,79%), San Luis (9,82%) y Tierra del Fuego (10,95%), asimismo por una cuestión de ponderación poblacional, tiene la mayor cantidad absoluta de desocupados del país.

La variable NBI sólo está para 2010. La Provincia de Buenos Aires se encontraba por debajo de Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Salta y Santiago del Estero, por encima de la Ciudad de Buenos Aires, Santa Cruz, Santa Fe, La Pampa y Córdoba, por ejemplo.

La pobreza monetaria de la EPH no incluye toda la provincia, pero puede aproximarse a la población de las grandes ciudades. PBA tiene un porcentaje de 43% por encima de CABA (21,4%), Tierra del Fuego (26,8%) y Neuquén (30,8%), Mejor que Chaco (65,2%) y La Rioja (51,6%) de población por debajo de la línea de pobreza. Ambas son casos opuestos a Tierra del Fuego, dado que tienen de los porcentajes más bajos de desempleo en el país y sin embargo experimentan los valores más elevados con relación a la pobreza. En el caso de Chaco además se le suma que para 2010 experimentaba un alto porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (23,12%). Mendoza presenta un dato de baja NBI, pero un porcentaje alto de pobreza (47%) y de desocupación (9,54%).

TABLA 6
Estadísticas sociales por jurisdicción, año 2022

| Jurisdicción | Población 2022 | | Desocupados | | Población con NBI (Censo 2010) | Pobreza 2023 (EPH)* |
|---|-------------------|----------------|------------------|--------------|--------------------------------|---------------------|
| | Total | % | Total | % PEA | % | % |
| Buenos Aires | 17.523.994 | 38,19% | 822.235 | 9,19% | 11,22% | 43,04% |
| Catamarca | 429.562 | 0,94% | 16.352 | 7,64% | 14,56% | 45,00% |
| Córdoba | 3.840.905 | 8,37% | 160.805 | 8,08% | 8,73% | 40,10% |
| Corrientes | 1.212.696 | 2,64% | 48.485 | 9,23% | 19,72% | 41,00% |
| Chaco | 1.129.606 | 2,46% | 34.004 | 6,56% | 23,12% | 65,20% |
| Chubut | 592.621 | 1,29% | 23.585 | 7,68% | 10,71% | 43,50% |
| Entre Ríos | 1.425.578 | 3,11% | 53.874 | 7,87% | 11,57% | 46,25% |
| Formosa | 607.419 | 1,32% | 17.306 | 6,69% | 25,23% | 46,90% |
| Jujuy | 811.611 | 1,77% | 31.528 | 7,92% | 18,13% | 43,60% |
| La Pampa | 361.855 | 0,79% | 11.300 | 6,02% | 5,72% | 38,20% |
| La Rioja | 383.865 | 0,84% | 13.893 | 7,06% | 15,50% | 51,60% |
| Mendoza | 2.043.540 | 4,45% | 95.919 | 9,54% | 10,30% | 47,00% |
| Misiones | 1.278.873 | 2,79% | 34.297 | 5,92% | 19,13% | 38,40% |
| Neuquén | 710.814 | 1,55% | 26.068 | 7,02% | 12,41% | 30,80% |
| Río Negro | 750.768 | 1,64% | 30.157 | 7,78% | 11,70% | 44,10% |
| Salta | 1.441.351 | 3,14% | 53.115 | 7,90% | 23,68% | 42,40% |
| San Juan | 822.853 | 1,79% | 36.133 | 9,61% | 14,03% | 41,60% |
| San Luis | 542.069 | 1,18% | 27.055 | 9,82% | 10,74% | 36,90% |
| Santa Cruz | 337.226 | 0,73% | 13.561 | 7,85% | 9,73% | 39,20% |
| Santa Fe | 3.544.908 | 7,72% | 144.646 | 7,98% | 9,46% | 44,07% |
| Santiago del Estero | 1.060.906 | 2,31% | 36.515 | 8,13% | 22,70% | 53,20% |
| Tucumán | 1.731.820 | 3,77% | 79.411 | 9,79% | 16,44% | 43,90% |
| Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur | 185.732 | 0,40% | 11.180 | 10,95% | 14,51% | 26,80% |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 3.121.707 | 6,80% | 135.542 | 7,47% | 7,01% | 21,40% |
| Total general | 45.892.285 | 100,00% | 1.956.970 | 8,49% | 12,50% | 41,70% |

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2011, 2023 y 2024). Se utilizó el promedio de los aglomerados urbanos de cada provincia.

Y si comparamos la pobreza monetaria 2003-2023 vemos que en 2003 ya había 10 provincias que tenían menores niveles de pobreza monetaria, 3 aumentaron la diferencia con la Provincia de Buenos Aires: Córdoba, Neuquén, y San Juan. De las restantes 7, 4 vieron reducidas sus brechas con Buenos Aires (La Pampa, Santa Cruz, Tierra del Fuego y CABA, 3 la superaron en los niveles de pobreza: Chubut, La Rioja, Río Negro.

Las provincias que tenían mayores niveles porcentuales de pobreza en su población respecto a la provincia de Buenos Aires en 2003 eran: Catamarca (+13,4% que PBA), Corrientes (+40,6%), Chaco (+38%), Entre Ríos (+29,3%), Formosa (+38,7%), Jujuy (+128,8%), Mendoza (+1,4%), Misiones (+33,5%), Salta (+19,6%), San Luis (+18,6%), Santa Fe (+2,5%), Santiago del Estero (+23,1%), Tucumán (+26,1%).

De estas, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, San Luis, Santa Fe, y Tucumán vieron mejorada su situación relativa reduciendo las brechas de pobreza existentes y, en algunos casos pasando a tener menores niveles son: Corrientes, Misiones, Salta, y San

Luis. Entonces, de las 13 provincias que en el primer año de comparación tenían niveles de pobreza mayores, 10 pudieron mejorar su situación relativa y 4 de ellas tienen actualmente menos pobreza.

TABLA 7
Provincias por Índice de Pobreza EPH (1ero y 2do Semestre 2023)

| Jurisdicción | Primer semestre 2023 | | Segundo semestre 2023 | |
|---|----------------------|------------------------------|-----------------------|------------------------------|
| | Pobreza-EPH | Índice base Buenos Aires=100 | Pobreza-EPH | Índice base Buenos Aires=100 |
| Buenos Aires | 53,3% | 100,0 | 43,04% | 100,0 |
| Catamarca | 60,4% | 113,4 | 45,00% | 104,6 |
| Córdoba | 51,7% | 96,9 | 40,10% | 93,2 |
| Corrientes | 74,9% | 140,6 | 41,00% | 95,3 |
| Chaco | 73,5% | 138,0 | 65,20% | 151,5 |
| Chubut | 41,0% | 77,0 | 43,50% | 101,1 |
| Entre Ríos | 68,9% | 129,3 | 46,25% | 107,5 |
| Formosa | 73,9% | 138,7 | 46,90% | 109,0 |
| Jujuy | 68,6% | 128,8 | 43,60% | 101,3 |
| La Pampa | 46,2% | 86,7 | 38,20% | 88,8 |
| La Rioja | 52,2% | 98,0 | 51,60% | 119,9 |
| Mendoza | 54,0% | 101,4 | 47,00% | 109,2 |
| Misiones | 71,1% | 133,5 | 38,40% | 89,2 |
| Neuquén | 45,5% | 85,4 | 30,80% | 71,6 |
| Río Negro | 41,0% | 77,0 | 44,10% | 102,5 |
| Salta | 63,7% | 119,6 | 42,40% | 98,5 |
| San Juan | 53,0% | 99,5 | 41,60% | 96,7 |
| San Luis | 63,2% | 118,6 | 36,90% | 85,7 |
| Santa Cruz | 26,6% | 49,9 | 39,20% | 91,1 |
| Santa Fe | 54,6% | 102,5 | 44,07% | 102,4 |
| Santiago del Estero | 65,6% | 123,1 | 53,20% | 123,6 |
| Tucumán | 67,2% | 126,1 | 43,90% | 102,0 |
| Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur | 32,8% | 61,6 | 26,80% | 62,3 |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 22,1% | 41,5 | 21,40% | 49,7 |
| Total general | 54,0% | 101,4 | 41,70% | 96,9 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH.

En síntesis, centrando el análisis en la PBA, podemos observar que la misma concentra buena parte de la población nacional, tiene un nivel de desocupación por encima del promedio para el país, muy influenciado por esta provincia (9,19% contra un 8,49% nacional), tenía al 2010 un porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas por debajo del promedio pero cercano a dicho valor con muchas provincias en una posición mejor (11,22% contra un 12,5% nacional) y niveles de pobreza mayores a la media (43,04% contra un 41,7%). Estos indicadores ponen de manifiesto que la Provincia de Buenos Aires no es claramente una provincia más desarrollada desde el punto de vista de sus indicadores sociales. Asimismo, el peso poblacional de la PBA hace que, en valores absolutos, sea la de mayor contribución al total nacional en estos indicadores.

Conclusiones

El trabajo se propuso analizar la coparticipación secundaria en Argentina y su impacto en la Provincia de Buenos Aires alberga al GBA. El panorama mundial y el debate presentado muestran que se ha producido una importante descentralización, mayor del gasto que de los recursos y que la política no ha dado los resultados esperados. Cada enfoque atribuye lo sucedido a otros factores, en el enfoque elegido se plantean los problemas estructurales y la influencia de las elites políticas. En la descripción de los hitos institucionales en Argentina pudieron verse ambos elementos.

Del análisis del caso y siguiendo la hipótesis, surge que la Provincia de Buenos Aires:

a) Sigue cediendo riqueza.

Las transferencias automáticas recibidas llegaron a ser del 28% de 1973, cae luego de la ley de 1988 al 21%, se eleva durante la vigencia del Fondo Conurbano para ser en 2023 del 25% del total, mientras que, como se mencionó, aporta entre un 36% y un 40% de la masa coparticipable. Ese total que es muy inferior a la participación en el régimen de transferencias, a su vez es inestable porque se debe el crecimiento de las transferencias discrecionales, algo que puede verse con claridad en el primer cuatrimestre de 2024.

b) En algunos períodos logra compensar escasamente esa pérdida con transferencias discrecionales, y esos recursos está sujetos a las coyunturas.

Efectivamente se ha visto que esto se verifica con los datos, las transferencias discrecionales no tienen un impacto que revierta la pérdida de la Provincia, los mismos pueden ser explicados a través del vínculo entre las elites nacionales y provinciales.

c) Y además, siempre para compensar, hace un gran esfuerzo en cuanto a la recaudación propia. La Provincia de Buenos Aires lidera el ranking de fondos propios con un 34%

d) Esto repercute en el gasto per cápita

La provincia se ubica en el último puesto respecto al gasto público per capita provincial con un monto que está en menos de la mitad de las aventajadas. Este es un dato central para entender los problemas para atender a los sectores vulnerables y mejorar los servicios.

e) Y no se trata de una provincia aventajada

En cuanto a la desocupación, la PBA es la sexta jurisdicción con ma-

por porcentaje, en la pobreza monetaria de la EPH, PBA tiene niveles similares al resto y cerca del promedio, por encima de provincias como CABA, Tierra del Fuego y Neuquén, mejor que otras como Chaco, La Rioja, Mendoza. Se vió que en cuanto a esta variable, que en 2003 ya había 10 provincias que tenían menores niveles de pobreza monetaria, 3 aumentaron la diferencia con la Provincia de Buenos Aires; de las restantes 7, 4 vieron reducidas sus brechas, 3 la ampliaron. De las 13 que tenían mayores niveles ese año, 10 vieron mejorada su situación relativa, 4 superando a PBA. Como tiene el más bajo gasto público per cápita, no puede afrontar el problema del desarrollo de mejor modo.

Los resultados planteados pueden explicarse desde el neoinstitucionalismo como un problema de gobernanza del sistema de transferencias, desde ese punto de vista se esperaría que la misma —en contextos de las reformas institucionales— vaya consolidándose y sucesivamente se mejoren las condiciones, por ejemplo, con la aplicación de parámetros técnicos.

La explicación desde la bibliografía elegida se basa en los problemas de la heterogeneidad regional en contextos de fragmentación estatal. La descentralización está vista en estos contextos como un instrumento de negociación entre las elites nacional y regionales, por lo cual queda sujeta a arreglos coyunturales y parciales entre estos actores más que a modelos de desarrollo equilibrados.

Referencias bibliográficas

- Abrehu (2016). “La pelea del PJ y de la UCR por la coparticipación”. *La Gazeta*. 14 de Febrero. Disponible en: <https://www.lagaceta.com.ar/nota/670985/politica/pelea-pj-ucr-coparticipacion.html>
- Alburquerque, F. (1999). Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local. *Comercio exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior*, 49 (8).
- BID (2024). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024*.
- Castillo, K., Machado Busani, F. y Narodowski, P. (2024). “Los diferenciales globales en relación a la generación de riqueza, riqueza per cápita, productividad y complejidad, ingresos y situación social. Variables explicativas y explicadas”. Artículo a presentarse en las Jornadas de Investigación de UNAJ, octubre.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL – ONU.

- Cortes D. y Vargas F. (2012). *Inequidad Regional en Colombia*. Serie documentos de trabajo No. 127. Universidad del Rosario.
- Dowd, C. and Tranchant, JP. (2018). Decentralisation, Devolution, and Dynamics of Violence in Africa. *Development Studies*.
- Editorial Ámbito Financiero (2024). “Coparticipación: el gobierno de la Ciudad volvió a reclamarle a la Nación el pago de fondos.” *Ámbito Financiero*. Disponible en: <https://www.ambito.com/politica/el-gobierno-la-ciudad-volvio-reclamarle-la-nacion-los-fondos-la-coparticipacion-n6006214>
- El Parlamentario (2018) “El gobierno de Vidal oficializó la adhesión al Pacto Fiscal”. *El Parlamentario*. 24 de enero. Disponible en : <https://www.parlamentario.com/2018/01/24/el-gobierno-de-vidal-oficializo-la-adhesion-al-pacto-fiscal/>
- FIEL (1993). *Hacia una nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Gottret, P., & Schieber, G. (2006). *Estudio del Financiamiento de la Salud*. The World Bank.
- Granato, L. (2015) Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18(36), 117-134.
- Holsti, K. (1998) Herencias del Imperialismo. *Análisis de la Postguerra Fría Política y Cultura*, 10, 7-34.
- INDEC (2023) *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. INDEC
- INDEC (2024) *Encuesta Permanente de Hogares*. INDEC.
- IEA (2024). “Informe macroeconómico y financiero, mayo 2024”. Instituto de Economía Aplicada. Disponible en: <https://iea.ude.edu.ar/informe-macro-economico-y-financiero-mayo-2024/>
- Irawan, B. (2014). *Regional income disparities in indonesia: measurements, convergence process, and decentralization*. [Tesis de doctorado, University of Illinois at Urbana].
- Izquierdo A., Pessino C. y Vuletín, G. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. BID.
- Kameshwara, K., Sandoval-Hernandez, A. Shields, R y Rai Dhanda, K. (2020) A false promise? Desentralization in education system across the globe. *International Journal of Educational Research*, 104.
- Kurniawan, H.; de Groot, H.; Mulder, P. (2019) ¿Están las provincias pobres alcanzando a las provincias ricas de Indonesia? *Policy and practice*, 11(1).
- Maynou, L.; Saez, M.; y Bacaria, J. (2013) Análisis de convergencia de las regiones de la zona euro (1990-2010) *Ekonomiaz*, 82.
- Mbembe A (2008) “Al borde del mundo. Fronteras, territorialidad y soberanía en África”. En Sandro Mezzadra et al., *Estudios postcoloniales. Ensayos fundamentales* (pp. 167-196). Madrid: Traficantes de Sueños.

- McKenzie, K (1999) Diseño institucional y política pública: una perspectiva microeconómica. *Revista de Economía Institucional*, 1(1), 17-58.
- Medina, A. y Narodowski, P. (2019) *Enfoques y herramientas para el gobierno de la salud*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Moliné, E. B. y Rivas, M. D. G. (2020). Gasto público y crecimiento económico en los países de la OCDE, 1964-2018. *Papeles de Economía Española*, 164, 166-190.
- La Nación (2020) “El derrotero político del Fondo del Conurbano Bonaerense”. La Nación. 30 de agosto. Disponible en : <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-derrotero-politico-del-fondo-del-conurbano-bonaerense-nid1972858/>
- Narodowski, P. (2008) *La Argentina pasiva*. Buenos Aires: Prometeo.
- Narodowski, P. (2024) Pobreza y fragmentación en Asia y África. Estudio de 15 países. *Revista de Ciencias Sociales Segunda Época*, 45, 221-234.
- Narodowski, P. y Batakis, S. A. (2022). *Argentina: las dificultades para avanzar en la agenda metropolitana*. Naciones Unidas – CEPAL.
- Novaro M (2010). *Historia de la Argentina 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI
- OCDE (2022). *Constituciones en países de la OCDE: Un estudio comparado: Informe en el contexto del proceso constitucional en Chile*. OECD Publishing.
- OCDE (2023). *Base de datos de descentralización fiscal*. OECD.
- Pertot, W. (2020). “Coparticipación: El regalo de 86 mil millones de pesos que Macri le hizo a Larreta.” *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/292612-coparticipacion-el-regalo-de-86-mil-millones-de-pesos-que-ma>
- Porto A, Pineda Mannheim C y Eguino H. (2018). *Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina. Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú*. BID.
- Porto, A. (2016). *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina*. BID.
- Quintero Londoño, Y. (2021) *Descentralización, reforma de la gestión y autonomía de la escuela en Colombia: la experiencia de la certificación en el municipio de Sabana*. [Tesis de Maestría. FaHCE- UNLP].
- Raleigh, C. y Dowd, C. (2018). Political Environments, Elite Co-Option, and Conflict. *Annals of the American Association of Geographers Volume*, 108(6).
- Raleigh, C. y Shepherd, D. (2020). Elite Coalitions and Power Balance across African Regimes: Introducing the African Cabinet and Political Elite Data Project (ACPED). *Ethnopolitics*, 21(1), 22-47.
- Recalde, A. (2024) La gobernación de Eduardo Duhalde 1991-1999. *Avión Negro*. Disponible en : <https://avionnegro.com.ar/contextos/la-gobernacion-de-eduardo-duhalde-1991-1999/>
- Spolaore, E. (2008). Federalism, Regional Redistribution, and Country Stability. *Epec*, enero.

- Tobes, M. y Traverso, A. (2021). Recaudación Nacional ¿Cuánto aportan y cuanto reciben las provincias? Análisis para 2021. *Cuaderno de Economía n°81*.
- United Cities y Local Governments (UCLG). (2008). *Decentralization and local democracy in the world: First global report by united cities and local governments 2008*. World Bank Publications.
- Vaca, C. (2023). “Con las retenciones a la soja, el kirchnerismo propone crear un fondo para financiar obra pública.” *Agroverdad*. Disponible en <https://agroverdad.com.ar/2023/12/con-las-retenciones-a-la-soja-el-kirchnerismo-propone-crear-un-fondo-para-financiar-obra-publica>.
- Valenzuela Van Treek, E. y Yévenes Arévalo, P. (2015). Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas. *Polis. Revista Latinoamericana*, 40, 1-17.
- Viartasiwi, N. (2014). Autonomy and Decentralization as Remedies?: Counterinsurgency Tactics for the West Papua Conflict in Democratic Indonesia. *立命館国際研究*, 27(1), 238-304.

ANEXO

Transferencias automáticas y discrecionales por jurisdicción, en millones de \$ constantes de 2023. Años 2004, 2015, 2019, 2023*

| Jurisdicción | 2004 | | | | | | | |
|---|------------------|-------------|--------------------|-------------|------------------|-------------|-------------------|-----------------|
| | Transf. Ley | | Otras transf. Aut. | | Transf. Disc. | | TOTAL | |
| | Monto | % del tot. | Monto | % del tot. | Monto | % del tot. | Monto | % del tot. Gen. |
| Buenos Aires | 1.152.227 | 21% | 451.931 | 22% | 504.229 | 19% | 2.108.387 | 21% |
| Catamarca | 144.518 | 3% | 50.234 | 2% | 54.065 | 2% | 248.816 | 2% |
| Córdoba | 465.894 | 9% | 168.824 | 8% | 239.905 | 9% | 874.623 | 9% |
| Corrientes | 195.049 | 4% | 79.716 | 4% | 73.559 | 3% | 348.324 | 3% |
| Chaco | 261.749 | 5% | 90.847 | 4% | 94.932 | 4% | 447.529 | 4% |
| Chubut | 82.980 | 2% | 49.283 | 2% | 45.053 | 2% | 177.316 | 2% |
| Entre Ríos | 256.191 | 5% | 97.627 | 5% | 104.928 | 4% | 458.747 | 5% |
| Formosa | 191.006 | 4% | 67.610 | 3% | 71.622 | 3% | 330.238 | 3% |
| Jujuy | 149.066 | 3% | 61.583 | 3% | 60.376 | 2% | 271.024 | 3% |
| La Pampa | 98.535 | 2% | 41.647 | 2% | 44.022 | 2% | 184.205 | 2% |
| La Rioja | 108.641 | 2% | 42.659 | 2% | 82.725 | 3% | 234.025 | 2% |
| Mendoza | 218.798 | 4% | 87.150 | 4% | 71.164 | 3% | 377.112 | 4% |
| Misiones | 173.321 | 3% | 75.966 | 4% | 78.742 | 3% | 328.028 | 3% |
| Neuquén | 91.065 | 2% | 45.245 | 2% | 50.327 | 2% | 186.637 | 2% |
| Río Negro | 132.391 | 2% | 52.737 | 3% | 57.462 | 2% | 242.590 | 2% |
| Salta | 201.113 | 4% | 83.052 | 4% | 70.734 | 3% | 354.898 | 3% |
| San Juan | 177.363 | 3% | 62.704 | 3% | 59.700 | 2% | 299.767 | 3% |
| San Luis | 119.758 | 2% | 48.460 | 2% | 44.225 | 2% | 212.443 | 2% |
| Santa Cruz | 82.980 | 2% | 45.911 | 2% | 71.071 | 3% | 199.962 | 2% |
| Santa Fe | 468.926 | 9% | 183.671 | 9% | 239.909 | 9% | 892.505 | 9% |
| Santiago del Estero | 216.777 | 4% | 78.876 | 4% | 82.228 | 3% | 377.881 | 4% |
| Tucumán | 249.622 | 5% | 94.514 | 5% | 83.195 | 3% | 427.331 | 4% |
| Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur | 65.782 | 1% | 32.652 | 2% | 87.332 | 3% | 185.766 | 2% |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 137.969 | 3% | 1.894 | 0% | 278.153 | 10% | 418.015 | 4% |
| Total general | 5.441.721 | 100% | 2.094.792 | 100% | 2.649.657 | 100% | 10.186.170 | 100% |

| Jurisdicción | 2015 | | | | | | | |
|---|-------------------|-------------|--------------------|-------------|------------------|-------------|-------------------|-----------------|
| | Transf. Ley | | Otras transf. Aut. | | Transf. Disc. | | TOTAL | |
| | Monto | % del tot. | Monto | % del tot. | Monto | % del tot. | Monto | % del tot. Gen. |
| Buenos Aires | 2.145.412 | 21% | 240.762 | 9% | 685.215 | 26% | 3.071.389 | 20% |
| Catamarca | 269.088 | 3% | 70.501 | 3% | 51.128 | 2% | 390.717 | 3% |
| Córdoba | 879.408 | 9% | 255.966 | 10% | 86.651 | 3% | 1.222.025 | 8% |
| Corrientes | 363.175 | 4% | 124.447 | 5% | 67.578 | 3% | 555.200 | 4% |
| Chaco | 487.370 | 5% | 153.569 | 6% | 186.134 | 7% | 827.073 | 5% |
| Chubut | 154.506 | 2% | 54.970 | 2% | 30.358 | 1% | 239.834 | 2% |
| Entre Ríos | 477.020 | 5% | 141.351 | 5% | 118.075 | 5% | 736.446 | 5% |
| Formosa | 355.648 | 4% | 106.563 | 4% | 108.923 | 4% | 571.134 | 4% |
| Jujuy | 277.556 | 3% | 85.012 | 3% | 101.046 | 4% | 463.614 | 3% |
| La Pampa | 183.469 | 2% | 50.275 | 2% | 20.443 | 1% | 254.186 | 2% |
| La Rioja | 202.287 | 2% | 57.162 | 2% | 84.607 | 3% | 344.056 | 2% |
| Mendoza | 407.396 | 4% | 124.250 | 5% | 69.733 | 3% | 601.378 | 4% |
| Misiones | 322.718 | 3% | 116.752 | 4% | 111.381 | 4% | 550.851 | 4% |
| Neuquén | 169.560 | 2% | 61.343 | 2% | 51.197 | 2% | 282.100 | 2% |
| Río Negro | 246.507 | 2% | 75.199 | 3% | 68.036 | 3% | 389.742 | 3% |
| Salta | 374.465 | 4% | 133.086 | 5% | 70.627 | 3% | 578.178 | 4% |
| San Juan | 330.245 | 3% | 92.619 | 4% | 68.745 | 3% | 491.609 | 3% |
| San Luis | 227.576 | 2% | 64.033 | 2% | 25.698 | 1% | 317.308 | 2% |
| Santa Cruz | 154.506 | 2% | 50.614 | 2% | 115.620 | 4% | 320.740 | 2% |
| Santa Fe | 891.101 | 9% | 261.185 | 10% | 126.449 | 5% | 1.278.735 | 8% |
| Santiago del Estero | 403.632 | 4% | 126.146 | 5% | 116.295 | 4% | 646.073 | 4% |
| Tucumán | 464.789 | 5% | 142.963 | 5% | 102.849 | 4% | 710.601 | 5% |
| Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur | 120.606 | 1% | 37.076 | 1% | 34.089 | 1% | 191.771 | 1% |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 241.950 | 2% | 3.373 | 0% | 86.696 | 3% | 332.020 | 2% |
| Total general | 10.149.990 | 100% | 2.629.217 | 100% | 2.587.573 | 100% | 15.366.780 | 100% |

* Las transferencias de la ley refieren al cumplimiento de la Ley 23.548. Otras transferencias automáticas son aquellas que responden a otra normativa legal. Las transferencias discrecionales son el resto.

Revista SAAP . Vol. 18, N° 2

| Jurisdicción | 2019 | | | | | | | |
|---|-------------------|-------------|--------------------|-------------|------------------|-------------|-------------------|-----------------|
| | Transf. Ley | | Otras transf. Aut. | | Transf. Disc. | | TOTAL | |
| | Monto | % del tot. | Monto | % del tot. | Monto | % del tot. | Monto | % del tot. Gen. |
| Buenos Aires | 2.540.498 | 20% | 526.898 | 40% | 452.385 | 34% | 3.519.781 | 23% |
| Catamarca | 318.642 | 3% | 17.952 | 1% | 21.082 | 2% | 357.676 | 2% |
| Córdoba | 1.059.037 | 8% | 75.134 | 6% | 115.960 | 9% | 1.250.131 | 8% |
| Corrientes | 430.055 | 3% | 47.459 | 4% | 38.027 | 3% | 515.541 | 3% |
| Chaco | 577.120 | 5% | 53.535 | 4% | 42.083 | 3% | 672.739 | 4% |
| Chubut | 182.959 | 1% | 21.204 | 2% | 11.832 | 1% | 215.995 | 1% |
| Entre Ríos | 564.865 | 5% | 43.305 | 3% | 53.425 | 4% | 661.596 | 4% |
| Formosa | 421.660 | 3% | 33.996 | 3% | 25.604 | 2% | 481.260 | 3% |
| Jujuy | 328.669 | 3% | 28.184 | 2% | 25.944 | 2% | 382.797 | 3% |
| La Pampa | 221.511 | 2% | 15.172 | 1% | 16.840 | 1% | 253.523 | 2% |
| La Rioja | 239.538 | 2% | 16.035 | 1% | 42.257 | 3% | 297.831 | 2% |
| Mendoza | 482.419 | 4% | 39.980 | 3% | 42.784 | 3% | 565.184 | 4% |
| Misiones | 382.147 | 3% | 46.729 | 4% | 33.365 | 3% | 462.242 | 3% |
| Neuquén | 200.785 | 2% | 24.245 | 2% | 46.149 | 3% | 271.179 | 2% |
| Río Negro | 291.903 | 2% | 24.640 | 2% | 19.725 | 1% | 336.268 | 2% |
| Salta | 443.424 | 4% | 52.256 | 4% | 42.338 | 3% | 538.018 | 4% |
| San Juan | 391.060 | 3% | 27.005 | 2% | 29.152 | 2% | 447.217 | 3% |
| San Luis | 272.225 | 2% | 16.579 | 1% | 5.880 | 0% | 294.684 | 2% |
| Santa Cruz | 182.959 | 1% | 17.985 | 1% | 19.364 | 1% | 220.308 | 1% |
| Santa Fe | 1.086.807 | 9% | 78.407 | 6% | 64.189 | 5% | 1.229.403 | 8% |
| Santiago del Estero | 477.963 | 4% | 42.330 | 3% | 33.144 | 2% | 553.437 | 4% |
| Tucumán | 550.381 | 4% | 47.341 | 4% | 29.139 | 2% | 626.861 | 4% |
| Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur | 142.712 | 1% | 12.136 | 1% | 9.558 | 1% | 164.406 | 1% |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 714.069 | 6% | 4.464 | 0% | 110.903 | 8% | 829.436 | 5% |
| Total general | 12.503.409 | 100% | 1.312.972 | 100% | 1.331.131 | 100% | 15.147.512 | 100% |

| Jurisdicción | 2023 | | | | | | | |
|---|-------------------|-------------|--------------------|-------------|------------------|-------------|-------------------|-----------------|
| | Transf. Ley | | Otras transf. Aut. | | Transf. Disc. | | TOTAL | |
| | Monto | % del tot. | Monto | % del tot. | Monto | % del tot. | Monto | % del tot. Gen. |
| Buenos Aires | 2.771.200 | 21% | 465.989 | 37% | 824.112 | 44% | 4.061.301 | 25% |
| Catamarca | 347.578 | 3% | 20.205 | 2% | 30.914 | 2% | 398.697 | 2% |
| Córdoba | 1.120.512 | 9% | 90.866 | 7% | 63.056 | 3% | 1.274.434 | 8% |
| Corrientes | 469.108 | 4% | 46.554 | 4% | 37.857 | 2% | 553.519 | 3% |
| Chaco | 629.529 | 5% | 54.711 | 4% | 69.635 | 4% | 753.874 | 5% |
| Chubut | 199.573 | 2% | 18.664 | 1% | 14.913 | 1% | 233.151 | 1% |
| Entre Ríos | 616.160 | 5% | 49.610 | 4% | 54.764 | 3% | 720.534 | 4% |
| Formosa | 459.386 | 4% | 35.246 | 3% | 43.508 | 2% | 538.139 | 3% |
| Jujuy | 358.515 | 3% | 27.049 | 2% | 21.802 | 1% | 407.367 | 3% |
| La Pampa | 241.619 | 2% | 16.059 | 1% | 26.782 | 1% | 284.459 | 2% |
| La Rioja | 261.291 | 2% | 17.053 | 1% | 71.853 | 4% | 350.198 | 2% |
| Mendoza | 526.228 | 4% | 38.938 | 3% | 36.060 | 2% | 601.225 | 4% |
| Misiones | 416.850 | 3% | 41.615 | 3% | 47.771 | 3% | 506.235 | 3% |
| Neuquén | 219.018 | 2% | 20.109 | 2% | 45.688 | 2% | 284.815 | 2% |
| Río Negro | 318.410 | 2% | 22.366 | 2% | 25.680 | 1% | 366.457 | 2% |
| Salta | 483.692 | 4% | 46.627 | 4% | 42.922 | 2% | 573.242 | 4% |
| San Juan | 426.573 | 3% | 27.539 | 2% | 21.152 | 1% | 475.263 | 3% |
| San Luis | 288.028 | 2% | 16.497 | 1% | 22.507 | 1% | 327.032 | 2% |
| Santa Cruz | 199.573 | 2% | 16.517 | 1% | 31.506 | 2% | 247.596 | 2% |
| Santa Fe | 1.149.858 | 9% | 95.425 | 8% | 83.047 | 4% | 1.328.330 | 8% |
| Santiago del Estero | 521.366 | 4% | 40.228 | 3% | 51.967 | 3% | 613.561 | 4% |
| Tucumán | 600.361 | 5% | 46.431 | 4% | 51.621 | 3% | 698.413 | 4% |
| Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur | 155.641 | 1% | 10.354 | 1% | 15.940 | 1% | 181.936 | 1% |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 311.306 | 2% | 815 | 0% | 147.885 | 8% | 460.007 | 3% |
| Total general | 13.091.377 | 100% | 1.265.467 | 100% | 1.882.942 | 100% | 16.239.787 | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a DNAP (2024), INDEC (2024) y CITRA (2023).

Estructura regional y federalismo económico en Argentina¹ *Regional Structure and Economic Federalism in Argentina*

IGNACIO TOMÁS TRUCCO

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, CONICET, UNL, Argentina
ignacio.trucco@gmail.com



MARÍA VALENTINA LOCHER

Instituto de Estudios Sociales, CONICET, UNER, Argentina
mvlocher@gmail.com



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.a4>

Resumen: El problema del federalismo económico en Argentina se relaciona estrechamente con su estructura regional. El trabajo propone una caracterización de ésta como una centralidad compuesta y en disputa por parte de tres regiones principales: la ciudad de Buenos Aires, el conurbano bonaerense y el interior pampeano. Se asume como hipótesis que la tensión entre éstas recae sobre el principal recurso escaso para las economías periféricas: la divisa internacional. Se considera que esta tensión se canaliza mediante tres mecanismos institucionales: el mercado de cambios, los derechos de exportación y la política de ingresos/egresos de capitales. Finalmente se interpretan algunos rasgos estilizados de la macroeconomía argentina en base a estas hipótesis. El trabajo concluye observando que el federalismo económico en Argentina se pone en juego en la gobernanza de dichos mecanismos.

Palabras clave: gobernanza – federalismo – excedentes – regulación – regiones

Abstract: *The problem of economic federalism in Argentina is closely related to its regional structure. This paper proposes a characterization of this structure as a contested and composite centrality, shaped by three main regions: the city of Buenos Aires, the Buenos Aires metropolitan area, and the interior of the Pampas region. The hypothesis is that the tension between these regions revolves around the primary scarce resource for peripheral economies: foreign currency. This tension is believed to be channeled through three institutional mechanisms: the foreign exchange market, export duties, and the capital inflow/outflow policy. Finally, some stylized facts of the Argentine macroeconomy are interpreted based on these hypotheses. The paper concludes by observing that economic federalism in Argentina is at play in the governance of these mechanisms.*

Keywords: *governance – federalism – surpluses – regulation – regions*

¹ Artículo recibido el 19 de junio de 2024 y aceptado para su publicación el 18 de octubre de 2024.

1. Introducción

El problema del federalismo en la República Argentina constituye un tópico político-jurídico de primer orden que suele tratarse en relación con el orden constitucional, a la organización material del Estado, al diseño de políticas públicas, a los sistemas políticos y electorales, entre otros momentos de la estatalidad. En su extensión hacia el campo de los estudios económicos la problemática suele conservar esta orientación, circunscribiéndose a cuestiones relativas al federalismo fiscal tratando, en un sentido general, la organización del sistema impositivo y las transferencias de recursos entre provincias y el gobierno central, teniendo particular relevancia la cuestión de la coparticipación de impuestos.

Sin embargo, el problema del federalismo económico en la Argentina se apoya sobre una base socioeconómica más amplia con la que mantiene una estrecha conexión. Esta base regional remite a las características de las distintas regiones que componen el espacio nacional y a las interrelaciones que mantienen en el desarrollo de la producción de la vida material. Puesto de otro modo, el problema del federalismo económico no puede ser separado de la estructura socioeconómica y regional a partir de la cual tantos los aspectos políticos como tributarios adquieren un sentido o explicación comprensiva. Se considera, por lo tanto, de un modo más general el principio federalista o federal, al modo en que lo plantean Théret y Murillo (2004: 30), más allá de las modalidades específicas que adopta, como una “fenomenología del federalismo”. Se trata, por lo tanto, de captar el modo en que las regiones subnacionales inciden en la regulación o gobernanza que dan estructura a los procesos económicos en el marco de una unidad jurídica nacional. Allí, el principio federalista podría ser definido por la capacidad de las regiones subnacionales de dar contenido y especificidad a los sistemas de gobernanza económica en un sentido amplio y su resultado como un balance de la integración y articulación de los intereses subnacionales en la evolución económica del sistema nacional en su conjunto.

Cuando la cuestión del federalismo económico se analiza desde esta perspectiva nuevos aspectos salen a la luz como momentos claves de la organización federal de los capitalismo nacionales y, en el caso que aquí se trata, del capitalismo argentino. En síntesis, el modo en que se inter-

preta la cuestión del federalismo económico dependerá del modo en que se interprete la estructura regional de la Argentina, y las relaciones que mantienen las regiones en marco de sistema de gobernanza o regulación de las relaciones económicas principales. En este contexto, el problema del federalismo argentino, en un sentido socioeconómico amplio, puede ser ubicado en el pliegue entre la estructura regional y los mecanismos instituciones que viabilizan su funcionamiento y reproducción en el tiempo. Estos mecanismos exceden a las transferencias realizadas vía impuestos y gastos de los distintos niveles del Estado, y pueden incorporarse allí otros momentos de la gobernanza económica como ser la política cambiaria, la regulación del comercio exterior, la política monetaria, la planificación de la infraestructura e incluso las estrategias de integración internacional. Todos estos aspectos que, en la medida en que suponen instancias de gobierno y ejercicio de la autoridad legal, se articulan con el sistema político, la organización territorial del Estado y pueden ser considerados como tópicos clave del federalismo económico-político de la Argentina.

Este trabajo se ubica bajo un objetivo general que puede definirse por la caracterización del federalismo económico en la Argentina contemporánea considerando dos aspectos relacionados entre sí. Por una parte, la estructura regional, identificando allí a las relaciones estructurales que las regiones mantienen entre sí en el funcionamiento y reproducción del sistema socioeconómico nacional. Por otra parte, los mecanismos de gobernanza económica que articulan las relaciones entre las regiones subnacionales en el proceso de desarrollo de las economías periféricas. En este caso, poniendo particular atención en el análisis de las instituciones que inciden en la apropiación y distribución de las divisas internacionales producidas en el país, considerando que éstas constituyen el bien escaso principal en los países periféricos (Vernengo, 2015; 2020) y una forma específica en la que pueden evaluarse los excedentes producidos en la economía nacional.

En este contexto, el trabajo toma como hipótesis inicial que la estructura regional del capitalismo argentino se organiza en torno a un espacio central compuesto (o centralidad compuesta) en el que convergen al menos tres territorios que mantienen relaciones conflictivas y funcionales entre sí y que, al menos hasta la actualidad, constituyen las regiones principales en la estructuración de la puja por la divisa internacional: la Ciudad de Buenos Aires, el conurbano de la Provincia de Buenos Aires

y el Interior Pampeano². Cada una de estas regiones se posiciona de un modo diferente en relación con la puja por la divisa internacional y se distinguen entre sí en una pluralidad de aspectos. Este espacio central compuesto sería el escenario de la puja principal por los excedentes de exportación, la cual se encontraría mediada por un conjunto de mecanismos que la regulan de un modo directo o indirecto. El trabajo se propone describir dichos mecanismos y observar su articulación con la estructura regional y esbozar posibles consecuencias en la dinámica macroeconómica nacional, en particular en lo que refiere a la inestabilidad cambiaria que caracteriza a la economía argentina (Libman et al., 2023; Rapetti, 2019; Trucco et al., 2021).

Para abordar estos objetivos, el trabajo se propone el siguiente camino metodológico. En primer lugar, describir las tres regiones consideradas sobre la base de cuatro grandes dimensiones: la estructura urbana, la especialización productiva, la contribución al comercio exterior y las diferencias en los componentes que definen al valor agregado apropiado en cada subespacio (salarios y excedente bruto de explotación). En segundo lugar, se describen tres mecanismos clave que inciden sobre la puja por la divisa internacional que se apoyan en las diferencias descritas previamente, en particular: la administración de los derechos de exportación, la estructura de tipos de cambios diferenciales y las políticas de endeudamiento externo como modalidad particular de los ciclos de valorización financiera. En cada caso, se hace una descripción de estos mecanismos y se propone, a partir de ellos, una interpretación de la evolución de dos dimensiones claves de la macroeconomía argentina, a saber, los ciclos de apreciación y depreciación de la moneda nacional, y la evolución de la cuenta corriente y financiera del balance de pagos. Finalmente, el trabajo recupera la noción del principio federalista no ya

² Evidentemente, el desarrollo de nuevos complejos exportadores en torno a hidrocarburos y minería introducirá nuevos balances y relaciones que aquí no se consideran. Esta incorporación resulta esencial a la hora de evaluar la evolución del capitalismo argentino teniendo en cuenta las proyecciones y los avances ya ocurridos en la materia. En particular, el modo en que los recursos energéticos y minerales pueden incidir en las condiciones de acumulación de capital, en base a su precio interno y el uso de las divisas producidas por su exportación colocan a estos sectores y territorios en el plano de la misma discusión que se trata en este trabajo. Algo que, además, tomó estado público recientemente a partir de la aprobación por parte del Congreso Nacional de un régimen cambiario y tributario espacial para grandes inversiones (<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/400000-404999/401266/norma.htm>). Sin embargo, a los fines de establecer un recorte, considerando el peso determinante de los complejos exportadores provenientes del interior pampeano, se ha optado dejar fuera del análisis a la particular relación que se establece con los espacios subnacionales productores y exportadores de hidrocarburos y minería.

sólo como un criterio hermenéutico de la estructura regional y los comportamientos estilizados, sino como una posible guía para la introducción de reformas orientadas a revertir esta situación estructural adversa.

2. De la asimetría regional a la estructura regional del capitalismo argentino

La estructura económica regional ha sido extensamente tratada en los estudios económicos, políticos e históricos en Argentina. Este problema despierta interés en una relación directamente proporcional a la intensidad de las asimetrías territoriales que caracterizan al capitalismo argentino.

Pero a la concentración territorial de la actividad se le puede agregar que la Argentina presenta notables diferencias en las condiciones de vida en donde se registran contrastes significativos entre regiones, considerando el acceso a recursos relacionados con la salud, la educación, las condiciones ambientales, entre otras dimensiones (Longhi et al., 2013; Velázquez, 2019). Esto mantiene una estrecha relación con niveles de pobreza estructural y su distribución regional, que siguen un patrón similar y se replica en las grandes ciudades con marcados contrastes a su interior (Arévalo & Paz, 2015; Ignacio-González y Santos, 2020).

Como contracara de lo anterior, se han hecho contribuciones analizando los gastos en infraestructura y la acción estatal en los territorios, observando el patrón procíclico de la distribución económica regional, es decir, que tiende a reforzar los mecanismos de concentración territorial (Bazza y Rezzoagli, 2012). Incluso se pueden considerar aspectos infraestructurales más amplios como, por ejemplo, los sistemas de innovación y su organización territorial (Niembro, 2020). Este aspecto puede extenderse también a la compleja relación fiscal que mantienen las regiones argentinas con el estado nacional que también ha sido objeto de numerosas contribuciones, destacando la existencia de transferencias regionales por diferentes mecanismos tributarios (Rezzoagli, 2011).

Sin embargo, es posible preguntarse por el modo en que estas asimetrías son conceptualizadas en el marco de una interpretación más general del desarrollo capitalista en Argentina. Las asimetrías territoriales pueden ser consideradas tanto como consecuencias del modo de desarrollo argentino, pero también como causas de su especificidad. En este sentido, pueden separarse tres grandes visiones alternativas del problema que han tenido un peso particularmente importante en el ámbito académico.

En primer lugar, la perspectiva neoclásica inaugurada por la obra de Núñez Miñana (1995) estableció una caracterización basada en el desarrollo progresivo, distinguiendo a las provincias avanzadas (en donde básicamente se ubican a las provincias de la pampa húmeda o el litoral), de las intermedias, rezagadas y especiales. Esta perspectiva se convirtió en una referencia de los estudios orientados a observar las brechas de desarrollo y las desigualdades territoriales internas (Mongan, 2005; Porto, 1995). En este caso, las regiones son tratadas como unidades autónomas con una senda desarrollo única, atraso-progreso, condicionada por factores externos e internos. Se trata de un traslado del modelo neoclásico de crecimiento y la noción convergencia, absoluta o relativa, a las regiones internas de un espacio nacional (Figueras et al., 2014).

En segundo lugar, pueden mencionarse las perspectivas que ponen el acento en las asimetrías regionales como un proceso causal y acumulativo, en donde se rompe la idea de convergencia, de modo que las regiones más avanzadas tienen a divergir de las rezagadas. En este caso se sigue la lectura popularizada por Myrdal (1959), que tuvo un impacto relevante en las teorías latinoamericanas del subdesarrollo. En la actualidad existen trabajos que, próximos a esta lectura, ponen el énfasis en las asimetrías territoriales como partes de una configuración estructural que debe ser contrarrestada por la acción deliberada (Abeles y Villafañe, 2022; Cao y Vaca, 2006; Ferrer, 2022; Longhi et al., 2013; Vaca, 2003).

En tercer lugar, puede mencionarse la perspectiva introducida por Rofman y Romero (1974), quienes, en diálogo directo con el pensamiento estructuralista latinoamericano, introdujeron las estructuras centro-periferia al estudio de la estructura regional en Argentina. Los autores conceptualizaron esta relación a partir de los sistemas decisionales y las estructuras de poder, que median entre el sistema internacional y la estructura regional (para una visión sintética del modelo de análisis, ver Rofman, 1972). La estructura de poder refiere a las relaciones entre clases dominantes en el centro y en la periferia, definida por una coincidencia o identificación de objetivos, frente a la cual las clases subalternas constituyen la base proveedora de recursos y trabajo. El sistema decisional se define en dicho contexto como los mecanismos institucionales que canalizan el ejercicio de estas relaciones de poder y son amplias y variadas en su formato y contenido. A diferencia de los casos anteriores, la perspectiva estructural pone énfasis en las interacciones entre regiones dentro de un espacio nacional destacando las relaciones asimétricas por las cuales una región extrae recursos de otra para poder crecer y acumular capital. Esta perspectiva tuvo un peso relevante entre fines de

la década de 1960 (Quijano, 1967) y mediados de la de 1970 (Di Filippo y Rosa, 1976).

Si bien en la actualidad esta perspectiva ha perdido terreno frente a las anteriores, tiene una ventaja destacable pues incorpora a la estructura regional como un principio activo orientado a explicar la trayectoria socioeconómica del espacio nacional. Ello no significa que sea imposible introducir matizaciones y ajustes ante la información disponible, pero la relación de causalidad que va desde la estructura regional a los resultados macrosociales resulta indispensable para comprender la dimensión federal del capitalismo argentino.

En el marco de esta reorientación es posible introducir el principio federalista expuesto previamente. Éste puede separarse en tres momentos: en primer lugar, considerando la idea de que los sistemas nacionales son necesariamente la resultante de un sistema de relaciones, más o menos asimétricas, entre regiones previas y diferenciadas, que convergen en la organización de la estatalidad en un balance geopolítico interno de coerción y consenso. En segundo lugar, las regiones contribuyen, de algún modo, a dar el contenido particular a los sistemas de gobernanza de los asuntos económicos, entre otros, es decir, en los asuntos referidos a la producción, acumulación y reparto de la riqueza. Finalmente, es posible evaluar la realidad o efectividad del principio federalista observando en qué grado el sistema logra integrar explícita y/o conscientemente participación de las regiones en la composición de aquel contenido particular, en qué medida los intereses de estas regiones son reconocidos recíprocamente y, finalmente, en qué medida la asociación produce resultados en donde todos ganan y un conjunto de intereses comunes de largo plazo se fortalece.

Therét y Murillo introdujeron una definición similar, considerando que el federalismo es un “principio “holista estructural” de reconocimiento y preservación en el marco de un todo unitario (...). Una federación es un sistema de relaciones entre unidades colectivas (...) y estas relaciones se combinan, además, con los vínculos administrativos y políticos que unen estos diversos órdenes de gobierno con los individuos” (2004: 41-42). En el marco de este principio general los autores evalúan y comparan modelos diferentes de federalismo considerando allí la manera en que se combinan formas inter o intraestatales de federación, mercantiles o centralistas en la organización financiera, o si resultan de pactos asociativos o distributivos. Estas dimensiones no serían particularmente relevantes para este trabajo, pero sí la idea de que los sistemas económicos pueden evaluarse en relación con un principio federalista inherente a la construcción de realidades estatales modernas.

Lo que sí es particularmente útil es utilizar el principio federalista para dar contenido y precisar una evaluación histórico-estructural sobre la manera en que las regiones puján por los excedentes producidos en el contexto de un espacio nacional periférico conectando aquí con la contribución de Rofman y Romero y otras miradas regionalistas de la condición periférica. Incluso, esto permite dar una definición territorial y mayor consistencia a la realidad concreta, a los modelos genéricos que han expresado los límites estructurales de la periferia como pujas entre sectores y clases sociales (Diamand y Crovetto, 1988; Dvoskin y Feldman, 2015; Rapetti, 2019). De un modo general, estas pujas por el excedente no se producen en el éter sino en que se articulan en torno a realidades regionales que concurren en la construcción histórica de estados nacionales y, en particular, para Argentina, la dimensión regional parecería tener un peso de primer orden en relación con esto, dada la especificidad de los territorios que puján por la centralidad, o al menos eso se intentará mostrar en este trabajo.

Finalmente, debe observarse que, en el contexto de las economías periféricas, la puja por el excedente adquiere una precisión adicional dado que puede ser expresada como una puja por las divisas internacionales producidas en el espacio nacional. El trabajo de Thirlwall precisó el modo en que el balance de pagos constituye la principal restricción a la expansión de la demanda y por lo tanto del crecimiento (Thirlwall, 1983, 2003), de modo que, conectando con las contribuciones de Raúl Prebisch, puso en evidencia que los procesos de crecimiento velan una puja por el insumo fungible por excelencia y estructuralmente escaso en las economías periféricas: la divisa de uso internacional (Vernengo, 2015).

Según esta perspectiva, las economías periféricas no logran ocupar toda su fuerza de trabajo disponible dados los límites que impone el balance con el sector externo, en particular por las elasticidades cruzadas en exportaciones e importaciones ante el crecimiento en el producto. Las economías periféricas tienen unos requerimientos de importaciones lo suficientemente elevados y elásticos como para impedir el logro de tasas de crecimiento del producto comparables a las de los países centrales y con el pleno empleo de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, la divisa es siempre un bien escaso en relación con la demanda de crecimiento de las regiones que componen el espacio nacional. En este contexto, las regiones pueden ser analizadas en función a la generación, regulación y uso de las divisas producidas como un factor clave para interpretar la estructura regional y la dinámica macroeconómica del sistema nacional. El

excedente, como concepto genérico, asume aquí una forma más concreta en la medida en que permite observar las tensiones entre territorios en torno a la producción, uso y consumo (directo o indirecto) de las divisas producidas en el espacio nacional.

En el marco de estas consideraciones conceptuales, que van desde el principio federalista hasta la precisión de aquello de lo que es objeto de la puja por parte de las regiones, se asumirá una caracterización inicial matizando la perspectiva estructuralista estilizada de una estructura regional periférica, basada en la existencia de un centro opuesto a un interior periférico. En torno al primero se desarrollarían los mecanismos decisionales y relaciones de poder para absorber los excedentes producidos en la periferia, convirtiéndose en una plataforma de apoyo para la valorización de aquellos en los circuitos internacionales. Sin embargo, en este caso se asumirá una interpretación matizada según la cual la estructura regional del capitalismo argentino funcionaría más bien como un espacio central compuesto de regiones que entran en articulación, interaccionando conflictiva y funcionalmente. Esta centralidad disputada puede ser simplificada en torno a tres grandes sistemas diferenciados: la Ciudad de Buenos Aires, el conurbano que la rodea, perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, y el interior pampeano, que abarca un extenso territorio comprendiendo, principalmente, el resto de la Provincia de Buenos Aires y las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, articulados por el sistema de ciudades pequeñas, medianas y grandes que se desarrollan en torno la producción agropecuaria e industrial.

En el siguiente apartado se presentan algunas características básicas de cada uno de estos subsistemas con el objetivo de analizar luego con mayor detalle los mecanismos institucionales que regulan la puja por la divisa e impactan sobre la dinámica macroeconómica nacional.

3. Características generales de la centralidad compuesta

Como se indicó previamente, el trabajo de referencia de Rofman y Romero, *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina* (1973), conserva actualidad en muchos de sus aspectos principales. Sin embargo, este clivaje simplificado en la relación “centro periferia”, oponiendo la metrópoli explotadora al interior explotado, no refleja adecuadamente la complejidad y tensión que media entre los territorios que componen la centralidad. Por el contrario, las principales tensiones en torno a la producción, apropiación y uso de los excedentes se desarrollan en

un espacio que es central por sí mismo y en el que convergen regiones con capacidades económicas y políticas significativas, es decir, que tienen capacidad por pujar por dichos recursos. La metáfora centro periferia sin más, puede ser aplicable para espacios de enclave que, por cierto, pueden gozar de mayores niveles de estabilidad cuando las relaciones de explotación están lo suficientemente bien aseguradas. Las tensiones regionales argentinas, por el contrario, se desarrollan entre espacios con posibilidades de, al menos, impugnar los resultados y las instituciones económicas de modo que una inestabilidad intrínseca se ciñe en torno dicha estructura. En consecuencia, el esquema centro periferia, puede ser reemplazado por uno alternativo representado por una centralidad integrada por regiones con peso propio, características diferentes, en relaciones asimétricas, de complementariedad y conflicto.

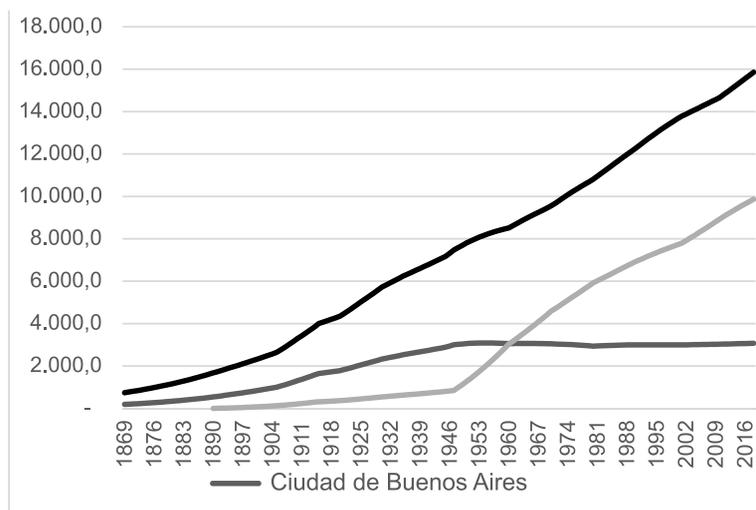
En este sentido, la estructura regional del capitalismo argentino encuentra un espacio central en disputa con tres grandes componentes. Por un lado, la ciudad puerto, es decir, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde 1994, con sus cerca de 3 millones de habitantes, estables desde fines de la década de 1940, que constituye el centro financiero, inmobiliario, así como también logístico comercial, político administrativo, cultural, científico y mediático del país.

En segundo lugar, el conurbano bonaerense, que constituye la gran mancha urbana nacional, con cerca de 10 millones de habitantes, receptora de migraciones internas y externas, en donde se desarrollan con particular relevancia actividades manufactureras. Y, en tercer lugar, el interior pampeano, que extiende entre el interior de la provincia de Buenos Aires y las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos (región centro), como su eje vertebrador. Este espacio, con más de 15 millones de habitantes, se caracteriza por su capacidad para sostener su crecimiento vegetativo en un extenso sistema de ciudades grandes, intermedias y pequeñas, especializadas en la producción agropecuaria, la industria alimentaria y metalmecánica, productora de las divisas internacionales que luego son utilizadas y disputadas en el espacio nacional.

Esta caracterización inicial puede ser precisada mediante cuatro grandes dimensiones: la estructura urbana, la especialización productiva, la contribución al comercio exterior y las diferencias en los componentes que definen al valor agregado apropiado en cada subespacio (salarios y excedente bruto de explotación), cada uno de los cuales se describen a continuación.

GRÁFICO 1

Evolución demográfica de las regiones argentinas. 1869-2018



Fuente: elaboración propia en base a Fundación Norte y Sur, *Dos siglos de economía argentina*, disponibles en <https://dossiglos.fundacionnorteysur.org.ar/>

La estructura urbana se apoya en una dinámica demográfica que se refleja en el gráfico 1 que contiene una estimación de la evolución de la población en los tres espacios de la centralidad compuesta. Para estimar el interior pampeano, separando el conurbano del resto de la Provincia de Buenos Aires, se siguió la siguiente metodología: se asumió que el conurbano bonaerense comienza a crecer, aproximadamente, a partir de 1890 (tomando como referencia el trabajo de Di Virgilio et al., 2015) y se proyecta, a partir de allí, la misma tasa de crecimiento poblacional que sigue la región centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos sumadas), restándose dicha proyección a la población de la PBA, lo que correspondería al conurbano. Siguiendo esta aproximación al final del período (2018) se estima una población para el interior pampeano de los 15,8 millones de personas, muy próxima al dato censal para 2022 de 15,6 millones correspondiente la suma de la región centro más el resto de la PBA descontando los 24 partidos del conurbano.

La evolución demográfica permite observar la persistencia y el peso poblacional de cada subespacio y en particular aquel correspondiente a la estructura urbana que predomina en el interior pampeano que con-

trasta, naturalmente, con los dos centros poblacionales de alta densidad y continuidad espacial, como son la Ciudad de Buenos Aires y la mancha urbana conformada por el conurbano. Esta estructura urbana fue descrita a comienzos de la década de 1970 por Cortés Conde y López de Nisvovich luego de desatacar el crecimiento demográfico relativo de las regiones no costeras de la Argentina. Según estos autores:

El rasgo fundamental del desarrollo urbano, es entonces a nuestro juicio, el de la formación de un numeroso enjambre de centros poblados en las áreas rurales que se ocupan de la función, distribución, comercialización y transporte de la producción agrícola así como de la provisión de insumos a las empresas agrarias y de bienes y servicios a la población ocupada en las mismas (Cortés Conde y López de Nisvovich, 1972, p. 101-102).

TABLA 1

Distribución de la población del Interior pampeano argentino en 2010 según tamaño en localidades de menos de 100 mil habitantes para el Interior pampeano

| | | Menos de 5000 hab. | De 5000 a 20.000 hab. | De 20.000 a 50.000 hab. | De 50.000 – 100.000 hab. | Total menos de 100 mil hab. |
|---|---|--------------------|-----------------------|-------------------------|--------------------------|---|
| Población a nivel nacional | | 2.656.538 | 4.075.407 | 3.680.283 | 3.764.055 | 14.176.283 (37,6% del total nacional) |
| Ubicado en el Interior Pampeano | | 1.219.155 | 2.209.361 | 1.833.220 | 2.024.070 | 7.285.806 (57% del total del interior pampeano) |
| % con relación al total nacional | | 45,9% | 54,2% | 49,8% | 53,8% | 51,4% |
| Distribución dentro del Interior Pampeano | Córdoba | 30,5% | 32,6% | 20,1% | 10,1% | 24,6% |
| | Entre Ríos | 9,9% | 11,0% | 11,3% | 7,6% | 8,8% |
| | Provincia de Buenos Aires (excepto conurbano) | 28,5% | 31,5% | 46,8% | 63,4% | 42,8% |
| | Santa Fe | 31,1% | 24,9% | 21,8% | 19,0% | 23,9% |

Fuente: Elaboración propia en base a CENSO 2010. Se utilizan los datos de 2010 ya que aún no se encuentran disponibles esta información para el Censo 2022.

El enjambre de ciudades puede verse reflejado en la Tabla 1, donde se registra la población que habita en ciudades de menos 5 mil habitantes, entre 5 y 20 mil, entre 20 y 50 y entre 50 y 100 mil habitantes. El interior pampeano tiene un peso particularmente importante en la población que habita en este tipo de centros urbanos. Según el CENSO 2010 (que se utiliza para construir la tabla 1) el interior pampeano representaba el 34% de la población argentina, de modo que, en todos los rangos de ciudades analizados, la región está sobre representada, particularmente en las ciudades entre 5 y 20 mil habitantes llegando al 54,2%.

Este patrón de urbanización de largo plazo del interior pampeano contrasta con la CABA que constituye un espacio urbano denso, compacto y continuo, con límites jurídicos y políticos que refuerzan su unidad. Por el contrario, el conurbano bonaerense está dotado de continuidad espacial en un sistema fragmentario de 24 partidos en donde se observan asimetrías y contrastes propios de las megalópolis del subdesarrollo. En este caso, se da la particularidad de que todos tributan a una única entidad política de representación provincial sobre la cual ejercen un predominio derivado del peso demográfico, aunque se observa una pérdida paulatina de su importancia (en 2010 los 24 partidos representaban 63,5% de la población de la PBA, mientras que en 2022 61,9%).

El espacio pampeano, por el contrario, presenta una estructura más contradictoria pues si bien conserva cierta homogeneidad económica y cultural interna, sedimentada por años de desarrollo el sistema económico de la colonización agrícola, está estructurado en base ciudades compactas y separadas por distancias significativas, atravesadas por límites jurídicos (provinciales), políticos (partidos provinciales con identidades nacionales cruzadas), y geográficas (existencia de discontinuidades naturales impuestas por los ríos). La estructura urbana de estos espacios compone la base de mercados de trabajo locales en donde se produce una particularidad que merece ser destacada. Mientras el interior pampeano se compone por una pluralidad de áreas económicas locales (Mazorra et al., 2005) con un tercio tanto de la población como de los puestos de trabajo registrados de la Argentina, el conurbano y la CABA, componen una única área economía local simbiótica con una particularidad notable. Mientras que la CABA representa el 6,8% de la población, concentra el 24,6% de los puestos de trabajo, en donde los trabajadores adicionales vienen precisamente del conurbano, que representa el 23,6% de la población y el 18,2% de los puestos de trabajo. Ello implica que, habitualmente, entorno al millón cien mil personas se movilizan para dejar sus hogares en el conurbano y trabajar en la ciudad autónoma. Esto supone una intensa interacción entre ambos territorios que, sin embargo, se distinguen entre sí. Se produce en torno a

ello, una dialéctica permanente con significantes comunes y en conflicto que pueden absorber con facilidad la atención de los mecanismos comunicacionales y decisionales de la Argentina.

En, segundo lugar, en lo que refiere a la estructura sectorial, se observan ciertos rasgos relevantes en la especialización territorial. Como puede verse en la tabla 2, mientras el interior pampeano combina agricultura (7% de los puestos de trabajo) y manufacturas industriales (22% de los puestos de trabajo, en donde predominan alimentos y metalme-cánica), en la CABA es el sector servicios el que tiene un peso notable alzando el 66,4% de los puestos de trabajo y en el conurbano la producción industrial manufacturera tiene un peso levemente mayor llegando a representar el 28% de los puestos de trabajo de este territorio.

TABLA 2

Participación en población, puestos de trabajo registrados y distribución sectorial en los territorios. Promedio 2015-2022

| | Conurbano | CABA | Interior Pampeano |
|---|------------|-----------|-------------------|
| Población 2022 | 10.865.182 | 3.120.612 | 15.665.803 |
| Participación en la población de Argentina | 23,6% | 6,8% | 34,0% |
| Puestos de trabajo registrados (promedio 2015-2021) | 1.178.862 | 1.596.877 | 2.069.706 |
| Puestos de trabajo corregido por tasa de informalidad ³ | 1.871.210 | 2.013.326 | 3.208.557 |
| Participación en los puestos de trabajo registrados Argentina | 18,2% | 24,6% | 31,9% |
| Participación en los puestos de trabajo registrados Centro | 24,3% | 33,0% | 42,7% |
| Participación en los puestos de trabajo corregidos por informalidad Centro | 26,4% | 28,4% | 45,2% |
| Composición sectorial en el territorio en base a puestos de trabajos registrados | | | |
| Agricultura, ganadería, caza y silvicultura | 0,60% | 0,55% | 7,00% |
| Industria manufacturera | 28,02% | 11,83% | 21,52% |
| Servicios | 47,19% | 66,44% | 43,28% |
| Comercio | 18,16% | 14,11% | 19,73% |
| Construcción, electricidad, gas y agua | 5,90% | 6,50% | 7,89% |

Fuente: Elaboración propia en base a OEDE.

³ En este caso se agregan los puestos informales según las tasas de informalidad promedio desde 2019 a 2022. Para la CABA se observa una tasa promedio del 21% de informalidad (https://www.datos.gob.ar/dataset/obras-actividad-economica-empleo-pobreza---mercado-trabajo/archivo/obras_13.12). Para el caso del interior pampeano se tomó el promedio ponderado por los puestos formales de las tasas de informalidad de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos para el período indicado con la misma fuente (35,5%). Para el caso del conurbano bonaerense se tomó el cálculo realizado por <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=20504> (37%).

En tercer lugar, los distintos subespacios presentan diferencias relevantes en lo que refiere a la contribución a las exportaciones. Como puede verse en la tabla 3, el interior pampeano contribuyó en promedio entre 2020 y 2023 con el 55,4% de las exportaciones nacionales mientras el conurbano bonaerense lo hizo con el 18,9% de las mismas. Finalmente, la Ciudad de Buenos Aires, prácticamente no contribuye a las exportaciones anuales argentinas. Vale la pena mencionar que para el mismo período (promedio 20-23) los complejos exportadores oleaginosos, cerealero, bovino y avícola representaron el 54,7%⁴ de las exportaciones nacionales, un valor que probablemente se superpone en buena medida con las exportaciones del interior pampeano. En consecuencia, puede observarse una marcada asimetría en el plano externo siendo el interior pampeano el principal proveedor de divisas de la economía nacional mientras que la Ciudad de Buenos Aires, el principal consumidor neto de las mismas.

TABLA 3

Origen de las exportaciones en el marco de la centralidad compuesta

| | Promedio 2020-2023 en millones de dólares | Participación en el total nacional | Participación en el espacio central |
|-----------------------|---|------------------------------------|-------------------------------------|
| Interior Pampeano | 39.916 | 55,4% | 74,2% |
| Conurbano bonaerense | 13.601 | 18,9% | 25,3% |
| CABA | 303 | 0,4% | 0,6% |
| Total espacio central | 53.820 | 74,7% | |
| Total nacional | 72.013 | | |

Fuente: elaboración propia en base a <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-79>. Las exportaciones del interior pampeano se estiman como la suma de las exportaciones de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos y las de la provincia de Buenos Aires correspondientes a las Manufacturas de Origen Agropecuario.

⁴ <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-39>

Finalmente, la distribución en la contribución a las exportaciones contrasta con la distribución del valor agregado per cápita entre los territorios analizados. Como puede verse en la tabla 4, en la CABA las remuneraciones en los puestos registrados son más elevadas (particularmente en el sector servicios) que en el resto del espacio central. En promedio, superan en un 38,5% a las del interior pampeano (territorio que se toma como referencia), mientras en el conurbano las remuneraciones superan en un 10% al interior pampeano.

Esto contrasta con los indicadores de valor agregado por trabajador que, en este caso, se calculan considerando las estimaciones de los puestos de trabajo no registrados. En este indicador la CABA se encuentra un 3,3% por debajo del interior pampeano, mientras que el conurbano se encuentra casi un 10,3% por debajo de esta región tomada como referencia. Dado que el valor agregado se define como la suma de la masa salarial y de los excedentes brutos de explotación, ello significa que necesariamente en el interior pampeano el excedente bruto por puesto de trabajo es significativamente mayor que en el resto de los espacios de la centralidad compuesta. Haciendo una estimación aproximada se pueden tener una idea de la magnitud de esta diferencia. Tomando la masa salarial anual calculada con los puestos de trabajo registrados y las remuneraciones publicadas por el OEDE (expresadas en valores constantes de 2004), y restando ese monto al valor agregado calculado por CEPAL⁵ para cada una de las provincias argentinas a valores constantes de 2004. Dada las dificultades que existen en relación con la nominalidad de los datos puede prescindirse de ello y tomar sólo las relaciones entre los territorios del espacio central. Debe tenerse en cuenta que aquí se supone, a modo de simplificación, que las diferencias salariales entre las regiones no cambian en los puestos registrados y no registrados. De este modo, pudo establecer una aproximación a las diferencias entre regiones en el excedente producido por puesto de trabajo.

Como puede verse, el interior pampeano, mientras aporta el 45% de los puestos de trabajo, aporta un 51% de los excedentes, lo que contrasta con una realidad inversa en la CABA, pues allí 28% de los puestos de trabajo producen el 23% de los excedentes brutos de explotación. De este modo, la ratio excedente por trabajador estimada llega a ser en la CABA un 27,4% menor que en el interior pampeano, mientras en el conurbano bonaerense es un 16,2% más bajo que en este espacio tomado como referencia.

⁵ <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47900-desagregacion-provincial-valor-agregado-bruto-la-argentina-base-2004>

TABLA 4
Distribución de los puestos de trabajo, salario promedio
y excedente bruto de explotación

| | Subsistemas | | |
|--|----------------------|-------|-------------------|
| | Conurbano bonaerense | CABA | Interior Pampeano |
| Índice de remuneración salarial en base al promedio de enero a julio de 2022 (interior pampeano como base de comparación). | 110,6 | 138,5 | 100 |
| Índice del valor agregado por puesto de trabajo (en pesos a precios de 2004 y corregido por informalidad) | 89,7 | 96,7 | 100 |
| Contribución a la generación del excedente bruto de explotación del espacio central. Promedio 2015-2021 (ibid.) | 25,1% | 23,4% | 51,4% |
| Índice de excedente por habitante (población 2022) (ibid.) | 70,4 | 228,6 | 100 |
| Índice de excedente por puesto de trabajo (corregido por informalidad) | 83,8 | 72,6 | 100 |

Estimaciones propias en base a: CEPAL, para valor agregado <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47900-desagregacion-provincial-valor-agregado-bruto-la-argentina-base-2004>, OEDE para remuneraciones y puestos de trabajo <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas/empleo-y-dinamica-empresarial/estadisticas-e-indicadores>, e INDEC-CENSO 2022 para datos poblacionales.

Incluso merece hacerse una última distinción pues, si bien en la CABA los excedentes por trabajador son significativamente bajos, si se los mide por habitantes más que duplican los valores de referencia del espacio pampeano. Esta acumulación territorial de excedentes extraordinaria se produce por el exceso de trabajadores que, fundamentalmente en el sector servicios, se trasladan para trabajar en la ciudad portuaria. Una acumulación de infraestructura suficiente para sostener esta actividad funciona además como una causalidad acumulativa intensificando este polo atractor de recursos.

TABLA 5

Síntesis de los rasgos principales de los subespacios de la centralidad compuesta

| | Estructura urbana | Especialización productiva | Contribución al comercio | Salarios promedios | Excedente bruto de explotación |
|-------------------|--|--|---|---|---|
| Interior Pampeano | Enjambre de ciudades | Agropecuario y sistemas industriales | Principal aportante de divisas | Relativamente bajos | Relativamente altos |
| Conurbano | Mancha urbana con rasgos del subdesarrollo | Predominio de la industria manufactura | Aporte relativo de divisas | Salarios un 10% superiores al interior pampeano | Excedentes proporcionales al peso de los puestos de trabajo |
| CABA | Metrópoli que recibe masiva y diariamente fuerza de trabajo del conurbano. | Predominio de los servicios. | No aporta cantidades relevantes de divisas consumidor neto. | Salarios muy superiores a la media. | Excedentes muy bajos por trabajador, pero muy elevados en relación con el espacio urbano. |

Las características resumidas en la tabla 5, manifiestan ciertos rasgos estructurales que definen la disputa por las divisas internacionales como una forma de definir el producto social excedentario en un país periférico. Por una parte, la extraordinaria asimetría que implica la diferencia en la contribución al saldo exportable y el valor agregado apropiado por la Ciudad de Buenos Aires, en particular vía salarios en el sector servicios, junto con una alta concentración de actividades (y utilización de fuerza laboral que viaja desde el conurbano) que eleva los excedentes radicados en la urbe. En segundo lugar, la observación de salarios promedios particularmente bajos en el interior pampeano, junto con una particularmente alta tasa de explotación, dan cuenta de un proceso de sobre explotación precisamente en el lugar en donde la divisa internacional se produce. Esto constituye, *a priori*, un hecho paradójico que evidentemente deja entrever tensiones relevantes en la puja directa o indirecta por el producto social expresado en divisas.

4. La estructura regional y los mecanismos de regulación de la puja por la divisa

Debe tenerse en cuenta aquí que el valor agregado se define por la agregación de los ingresos de los factores de producción o clases sociales en un determinado territorio. Ello supone que, el valor agregado, mide los ingresos producidos en la moneda utilizada en el dicho espacio y pue-

den ser comparados con el valor de los bienes y servicios que pueden comprar. A colocar estos valores a precios constantes no se hace más que expresar el poder de compra de dichos ingresos sobre los bienes y servicios producidos en el espacio nacional (incorporados en la canasta del índice de precios). Pero también pueden ser comparados con otros precios relevantes de la economía, particular para una valorización financiera del flujo de ingresos que mide el valor agregado. En este caso, es el precio de la divisa internacional el que define la valorización medida con relación a este bien estructuralmente escaso para una economía periférica.

Mientras que la masa salarial se compara inicialmente con la cantidad de bienes y servicios que pueden comprar, el sobrante ahorrado tiende a ser evaluado en moneda fuerte, es decir, adquirir una valorización financiera en relación a la tasa de interés internacional. Algo similar ocurre con los excedentes de explotación, los cuales también tienen a la moneda fuerte como medida principal de su valorización, es decir, que se evalúan por los dólares (financieros) que los excedentes pueden comprar. Por lo tanto, los mecanismos que intervienen en la formación del precio de la divisa inciden sobre la valorización de los ingresos, ya sea salariales en la medida en que pueden formar ahorros, o los beneficios empresariales que pretenden evaluar financieramente el rendimiento de las inversiones, lo cual, a su vez, tiene un correlato de carácter regional en función de las diferencias que se sintetizaron previamente.

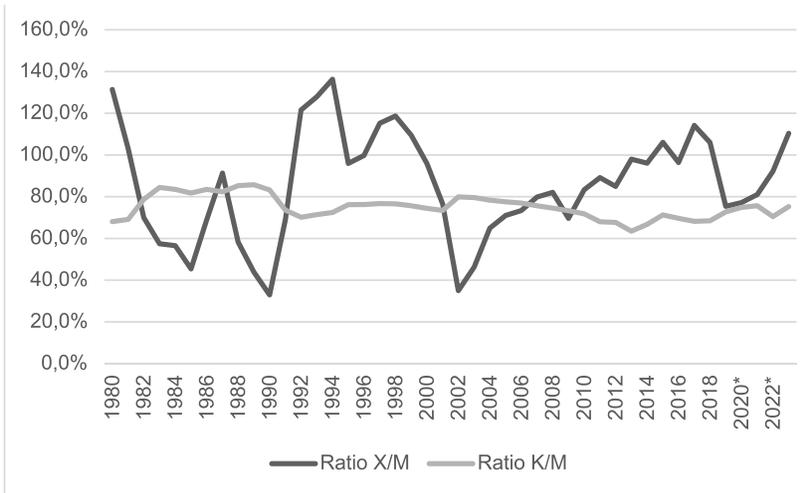
En este sentido se pueden distinguir tres grandes mecanismos que inciden en la valorización de este bien escaso cuya distribución provoca las asimetrías observadas. Por un lado, el mercado de cambios desdoblado en un tipo comercial y otro financiero, en segundo lugar, la existencia de impuestos a las exportaciones como mecanismos de captación de rentas de la exportación y, en tercer lugar, los ciclos de endeudamiento externo y apreciación cambiaria de corto plazo. Cada uno de estos mecanismos inciden en la valorización de la divisa y motivan transferencias de rentas y comportamientos económicos que permiten contextualizar y dar significado a las asimetrías observadas. En torno a ellos, finalmente, se desarrollan tensiones distributivas que, como se intentará mostrar, contribuyen a comprender particularidades del capitalismo argentino, como, por ejemplo, la variabilidad nominal cambiaria y la acumulación de divisas atesoradas bajo la forma de billetes y monedas.

El primer mecanismo se basa en la existencia de un tipo de cambio comercial regulado por el BCRA, más barato, y otro financiero, más caro. Ello puede ser interpretado como un mecanismo de transferencia desde los exportadores a los importadores, en la medida en que estos

últimos pueden comprar más dólares con menos pesos (tipo comercial), mientras que los exportadores, primero, reciben el tipo comercial (menos pesos por dólar) y luego valorizan sus excedentes con el dólar financiero (más caro), que es al que efectivamente pueden acceder. Debe tenerse en cuenta que las divisas derivadas de la exportación, luego de la recuperación del nivel de actividad post crisis de 2001 se han destinado fundamentalmente a financiar importaciones. Esta ratio (exportaciones/importaciones; X/M) se ha estabilizado en torno al 88,9%, si se toma el promedio entre 2005 y 2023, lo cual se ve trastocado en tiempos de crisis de endeudamiento externo lo cual se vincula directamente con el tercer mecanismo mencionado, como se verá más adelante. Por otra parte, del total importado cerca del 75% (en un promedio histórico desde 1980 hasta 2023), se debe a la compra de bienes de capital, insumos y piezas para la producción interna (fundamentalmente industrial) que denominamos ratio K/M. Este indicador tiene un comportamiento de largo plazo estable tal y como puede observarse en el gráfico 2 donde se incorpora además la ratio X/M.

GRÁFICO 2

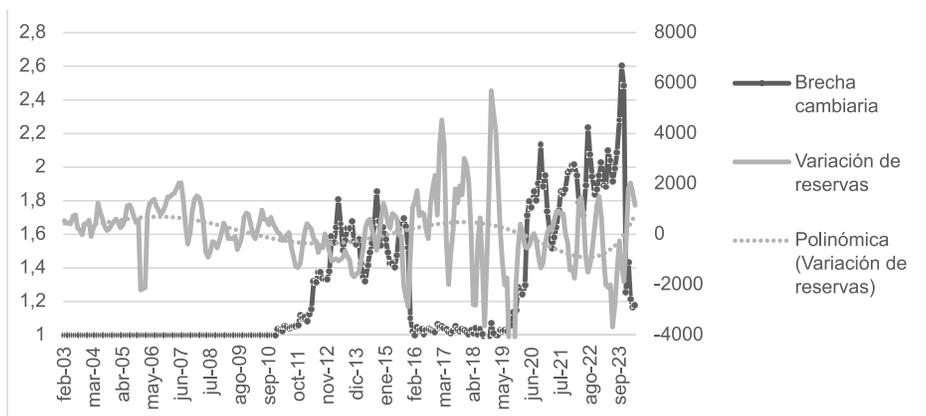
Ratio exportación/importación (X/M) e importación de bienes de capital, insumos y piezas sobre importaciones totales (K/M)



Fuente: elaboración propia en base a Intercambio comercial argentino, INDEC, disponible en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40> los asteriscos indican que se trata de valores provisorios.

La transferencia cambiaria impacta particularmente en el sector industrial mejorando la valorización de sus excedentes, pero impacta de un modo general en el poder de compra de la masa salarial, dado que ello supone una baja en el precio relativo de los productos industriales y un salario real interno más alto. Las regiones beneficiadas, más que proporcionalmente, son las que concentran masa salarial y empleo industrial, en particular el AMBA en función de los datos vistos previamente. Dicho mecanismo puede ganar o perder importancia dependiendo de la escasez relativa de la divisa, es decir, cuando hay mucha demanda de importaciones en relación con la oferta. En tiempos de abundancia de divisas en función, por ejemplo, de términos de intercambio crecientes, el desdoblamiento del tipo de cambio no es operativo. O a la inversa, pierde operatividad si hay una recesión lo suficientemente profunda como para reducir la demanda de divisas por debajo de la oferta proveniente de las exportaciones neta de los compromisos externos. En tiempos de tensión, como por ejemplo con la caída de los términos de intercambio en torno a 2012, el desdoblamiento se incorpora a fin de mantener el nivel de actividad a costa de las transferencias de exportadores a importadores.

GRÁFICO 3
Evolución de la brecha cambiaria y la variación de reservas internacionales



Fuente: elaboración propia en base a BCRA para tipo de cambio comercial u oficial y variación de reservas e es.investing.com para tipo de cambio libre o financiero.

Como puede verse en el Gráfico 3 la diferencia entre el tipo de cambio financiero y el tipo comercial (denominada brecha) está asociada a la tendencia que sigue la variación de reservas internacionales. Esto último puede ser considerado un indicador proxi de las tensiones en el mercado cambiario, es decir, que la variación refleja las intervenciones estatales de venta cuando existen presiones por el lado de la demanda o de compra por el lado de la oferta.

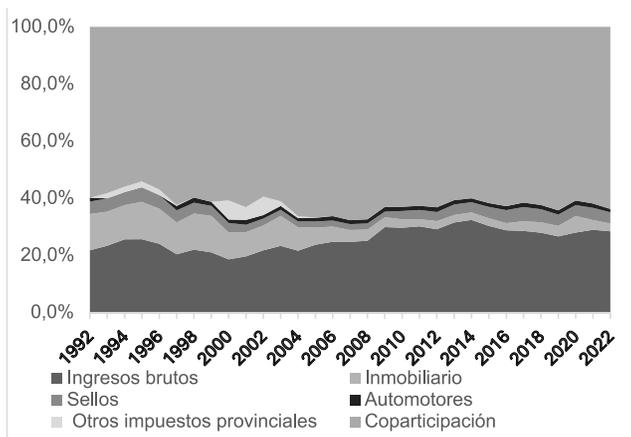
El segundo mecanismo es el de las retenciones a las exportaciones. En este caso, se trata de un tributo cuya finalidad inicial es la de introducir una diferencia porcentual entre el precio internacional de los alimentos y el vigente al interior del país. Esta diferencia permite abaratar los alimentos y mejorar el poder de compra de la masa salarial. Sin embargo, el impuesto también supone una transferencia de rentas entre regiones, en la medida en que el poder de compra sustraído queda en manos del Estado Nacional y se distribuye entre las unidades territoriales con independencia de la contribución al saldo exportable.

En el caso de Argentina, los derechos de exportación llegan a tener un peso significativo en la recaudación nacional, en particular en tiempos de crisis cuando el resto de la recaudación cae. En 2019, por ejemplo, el este impuesto representó el 10% de la recaudación nacional de la Dirección General de Impuesto y de Aduanas⁶. Este impuesto contribuye a compensar la baja participación en la estructura tributaria de los impuestos a los ingresos, algo frecuente en los países subdesarrollados. En otros casos como, por ejemplo, Brasil, esta falta se compensa con impuestos sobre el valor agregado en su mayor parte, sin embargo, en Argentina los impuestos sobre el comercio exterior tienen un peso significativo en la estructura de la recaudación.

⁶ <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019-diciembre.xls> (consultado 15 mayo de 2024).

GRÁFICO 4

Composición de los principales recursos tributarios provinciales más coparticipación federal. Córdoba.

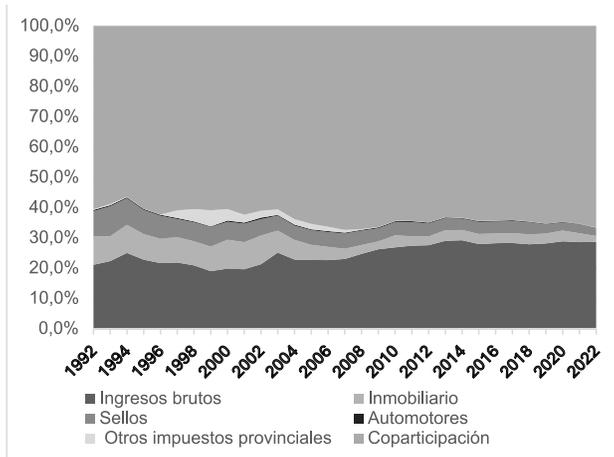


Fuente: Elaboración propia en base a <https://www.bcsf.com.ar/ces/base-datos/preview/10/finanzas-publicas-24-jurisdicciones-provincias-y-caba-mayor-desagregacion>.

Por lo tanto, las retenciones a las exportaciones no sólo inciden en el precio relativo de los alimentos, sino que además acaban funcionando como un impuesto sobre la renta de la tierra, que entra en tensión o competencia con el impuesto inmobiliario cuya base imponible es similar y es un impuesto provincial que ha perdido terreno precisamente con el crecimiento post 2001. Esto puede verse, por ejemplo, en la composición de la recaudación tributaria de dos de las principales provincias exportadoras de materias primas alimentarias: Córdoba y Santa Fe, reflejada en los Gráficos 4 y 5, respectivamente.

GRÁFICO 5

Composición de los principales recursos tributarios provinciales más coparticipación federal. Santa Fe



Fuente: Elaboración propia en base a <https://www.bcsf.com.ar/ces/base-datos/preview/10/finanzas-publicas-24-jurisdicciones-provincias-y-caba-mayor-desagregacion>.

Estos dos mecanismos pueden ser considerados de forma conjunta sobre la base de una estimación que permita comparar sus magnitudes, al menos de forma aproximada. Esta estimación puede realizarse a partir de la diferencia entre el tipo de cambio de exportación (e_c) y el tipo de cambio financiero (e_f) promedio en cada año. Con estos dos tipos de cambio es posible aproximarse a la transferencia cambiaria sobre todo para tener una idea de los órdenes de magnitud que implican, más allá del porcentaje preciso. En este sentido, por ejemplo es posible tomar la diferencia entre el valor de las exportaciones evaluadas al tipo que reciben los exportadores⁷ frente a su valuación a un tipo de

⁷ Este valor puede cambiar en función de normativas específicas como ocurrió entre 2022 y 2023 con los dólares aplicados para las exportaciones agropecuarias. En este caso, para estos dos años, se decidió tomar el “dólar blend” de la última versión de la normativa en 2023 que fijaba el valor de dólar de exportación con el 75% del dólar oficial y el 25% del dólar contado con liquidación. Es importante considerar que estas normativas se aplicaron durante ventanas de tiempo específicas que no alcanzaron a la totalidad de las liquidaciones, por lo cual es posible que los valores reales difieran de esta estimación. No obstante, se trata de una medida útil que permite observar el peso de relativo aproximado de este tipo de transferencias.

cambio de referencia que, en este caso, se considerará promedio entre el tipo de cambio oficial y el contado con liquidación⁸, dividido por dicho promedio, tal y como se resumen en la expresión 1.

$$(1) \quad \text{Trnsf. cambiaria} = X * \frac{\text{prom}(\varepsilon_f; \varepsilon_c) - \varepsilon_c}{\text{prom}(\varepsilon_f; \varepsilon_c)} = X * \left(1 - \frac{\varepsilon_c}{\text{prom}(\varepsilon_f; \varepsilon_c)} \right)$$

$$(2) \quad \text{Incidencia Trnsf. cam.} = \left(1 - \frac{\varepsilon_c}{\text{prom}(\varepsilon_f; \varepsilon_c)} \right)$$

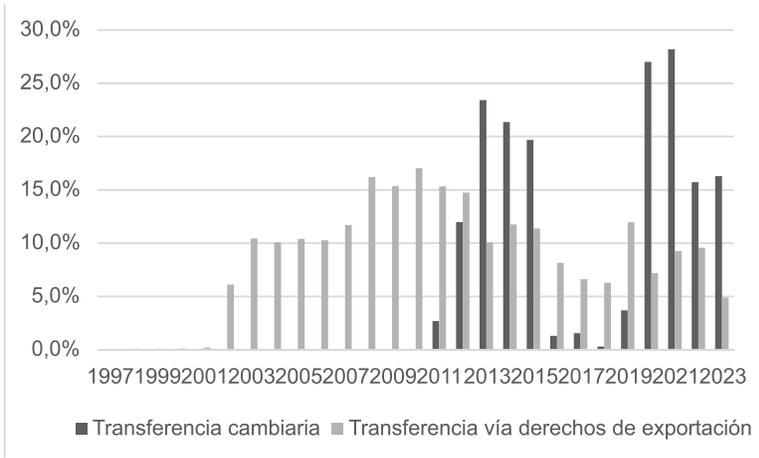
Por otra parte, es posible aproximarse a la transferencia vía derechos de exportación tomando la recaudación anual de dicho tributo y dividiéndola por el promedio de ambos tipos de cambio para obtener una medida comparable. Esto también puede expresarse como porcentaje de las exportaciones totales como una medida aproximada de su incidencia. Ambos indicadores se resumen en el gráfico 6.

Como puede verse, este indicador agregado ha llegado, en el año de máxima incidencia, a representar más del 40% del valor exportado. Por otra parte, también puede verse que no son mecanismos perennes, sino que están directamente relacionado con el diseño de la política macroeconómica en contextos externos específicos. Mientras que, una vez instaurado el mecanismo tributario, este tiene una participación más estable, la brecha cambiaria resulta más volátil y se relaciona estrechamente con los momentos de escasez relativa de divisas.

⁸ Se toma el promedio entre ambos tipos de cambio, dado que es poco probable que, en un mercado único se converja sin más hacia el tipo financiero. Si bien es imposible saber el tipo que prevalecería en dicho contexto el promedio entre ambos constituye sobre todo un valor de referencia aproximado.

GRÁFICO 6

Transferencias vía diferencia cambiaria y derechos de exportación como porcentaje de las exportaciones



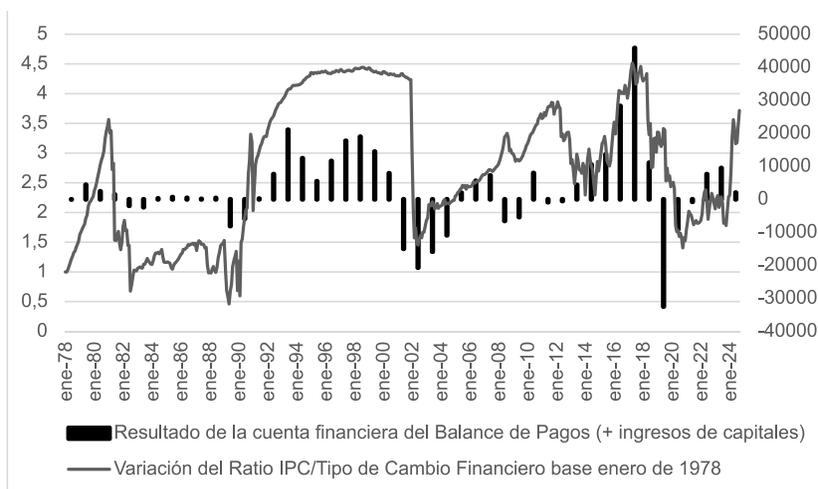
Fuente: BCRA para el tipo de cambio oficial, <https://www.rava.com/perfil/DOLAR%20CCL> para el tipo de cambio financiero y Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda para recaudación de derechos de exportación disponible en <https://www.economia.gob.ar/datos/>.

Como puede verse, estos mecanismos que impactan sobre la vía comercial de ingreso y egreso de divisas no pueden considerarse aisladamente y al margen los efectos producidos por la vía financiera los cuales completan el marco general en el que se desarrolla la tensión y puja por la divisa sobre la base de una determinada estructura territorial. En este marco debe introducirse el tercer mecanismo relevante de intervención en el mercado de divisas internacionales el cual puede ser definido por sus efectos, a saber, el desarrollo de ciclos bruscos de apreciación y depreciación cambiaria real. En términos generales, estas estrategias se basan en la generación repentina de abundancia de divisas que normalmente se producen por la vía del ingreso de capitales (o incluso vía la promesa de ingresos futuros), que normalmente acaban materializándose como deuda externa del sector público. Estos ciclos de apreciación-depreciación pueden variar en su forma y duración, pero siempre provocan una fase de apreciación cambiaria acelerada que provoca elevados rendimientos vía capitalización de los activos denominados en pesos (deuda

pública o privada) expresados en divisas. La fase descendente, se provoca cuando se agota la fuente de divisas o los agentes financieros perciben su agotamiento. Se produce en ese contexto una crisis devaluatoria y con frecuencia impago y reestructuración de la deuda (en dólares o incluso también en pesos como ocurrió en 2019). Estas devaluaciones súbitas llevan el peso argentino a una rápida depreciación que tuvo siempre un saldo negativo en relación con el punto de partida, lo que provoca, por un lado, inestabilidad y, por otro, pérdidas patrimoniales en moneda fuerte.

En el gráfico 7 se muestran estos ciclos mediante la evolución de la ratio entre el índice de precios al consumidor y el tipo de cambio financiero, tomando como mes base enero de 1978. Allí se puede ver cómo cada ciclo de apreciación acelerada tiene tres características estilizadas, está acompañado del ingreso de capitales, cada vez se requieren mayores volúmenes de ingresos de capitales para sostener la fase de apreciación y siempre la fase de depreciación se da con salida de capitales y devaluación repentina.

GRÁFICO 7
Evolución de los ciclos de apreciación/depreciación,
basados en el ingreso/salida de capitales



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC e IPC 4 provincias para la serie del IPC, BCRA para el tipo de cambio oficial, <https://www.rava.com/perfil/DOLAR%20CCL> para el tipo de cambio financiero y FMI para los datos correspondiente al balance de pagos.

Este tipo de ciclos multiplican la tensión comercial por la divisa en Argentina y también producen efectos de carácter regional en relación con la estructura territorial de centralidad compuesta definida en este trabajo. En primer lugar, las fases de apreciación cambiaria transfieren ingresos al sector financiero y de altos ingresos que pueden acceder a formas de ahorro rentables o atesorar divisas a un precio muy bajo. Como contraparte, el mercado interno se debilita al menos por dos vías. Por una parte, la inversión financiera tiende a reemplazar a la inversión real y al consumo de bienes durables (automóviles y construcción privada) y, por otra parte, en la medida en que la entrada de capitales se detiene o revierte la recesión se generaliza como consecuencia de la falta de liquidez y caída de la demanda. Los sectores industriales y los trabajadores de ingresos medios y bajos sufren esta contracción y liberan con la baja del consumo y de las importaciones consecuentes divisas para el sector financiero y el ahorro de los altos ingresos. El espacio del conurbano bonaerense y en general los trabajos industriales de los grandes aglomerados urbanos son aquellos particularmente afectados por estos ciclos. Pero también el interior pampeano sufre sus efectos. La fase de apreciación elimina la ventaja cambiaria de los sectores exportadores encareciendo su consumo, el trabajo a contratar y los insumos comprados localmente. Los productores de las zonas de menor fertilidad o de menor tamaño, pierden rentabilidad y ello puede provocar la venta de tierras y la desarticulación de la trama social local que caracteriza al enjambre de ciudades del interior pampeano.

Finalmente, en las fases de depreciación se producen caídas súbitas de los salarios que llevan la actividad a niveles aún más bajos lo que permite liberar grandes cantidades de importaciones para solventar la salida de capitales. El sector financiero multiplica así sus ingresos aprovechando la baratura de la economía devaluada y el costo ahora recae fundamentalmente sobre la actividad interna, fundamentalmente industrial. Los sectores exportadores, por el contrario, recuperan ingresos a los precios devaluados de la economía nacional. Pero, sin embargo, dichas devaluaciones suelen venir acompañadas de incrementos en los derechos de exportación o incluso desdoblamientos del tipo de cambio que limitan esa recuperación.

La recurrencia de este tipo de ciclos de apreciación depreciación tiene una consecuencia adicional que se manifiesta en la formación de un flujo permanente de compra de moneda extranjera con motivo de cobertura. En tiempos normales, éste se ubica en torno al 10% de las exportaciones, lo que agrega presión sobre el mercado de divisas con

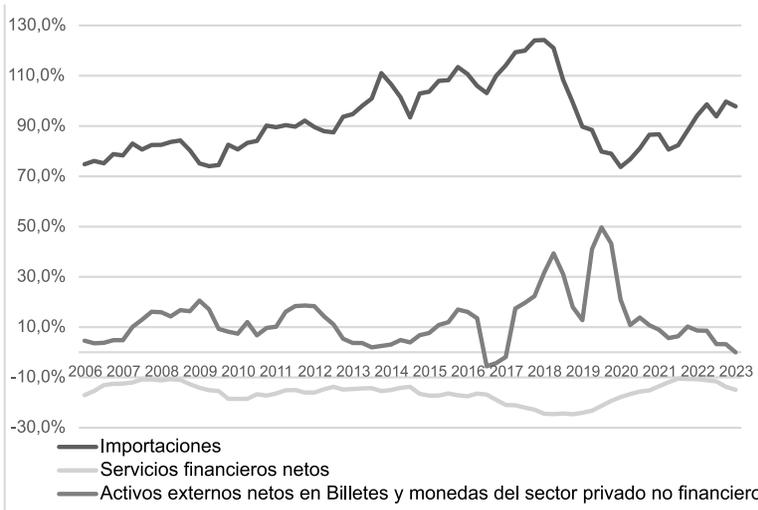
fines improductivos ya que estos activos quedan congelados en la forma de billetes y monedas. Sin embargo, como puede verse en el Gráfico 8, en momentos de crisis, la demanda de dólares para atesoramiento y cobertura pueden llegar a representar más del 50% de las exportaciones, como fue en el caso de la devaluación de 2018 y 2019.

A fin de tomar dimensión de este flujo de recursos que drenan hacia el atesoramiento por cobertura, debe considerarse que la Argentina ha acumulado, al primer trimestre de 2024⁹, un total de 448.184 millones de dólares en activos externos contra un pasivo valuado en 358.245 millones de dólares. Sin embargo, la composición de ambas magnitudes resulta relevante, pues mientras el 57,5% de los activos son billetes y monedas de cobertura (millones U\$S 257.857), que no rinden interés, los pasivos se componen principalmente por inversiones extranjeras directas y en cartera (45,9%, millones U\$S 164.509) y deuda pública (32,9%, millones U\$S 117.775) que sí rinden interés incluso por encima de la tasa de interés internacional de referencia. Por lo tanto, ello supone un flujo de salida adicional de divisas destinada al pago diferencial de intereses entre aquellos recibidos por los activos y los pagados por los pasivos que agrega tensiones al mercado de divisas. Ello se refleja en el gráfico 8 en una estimación de los servicios financieros netos medidos por el resultado de la cuenta de Ingreso Primario del balance de pagos como porcentaje de las exportaciones realizadas. Como puede verse la salida permanente de divisas por este concepto ronda el 15% de las exportaciones y, en tiempos de crisis de deuda, ha llegado a representar el 25% de las exportaciones.

Como puede verse, la puja por la divisa en el capitalismo argentino no sólo alcanza elevados niveles de estrés, sino que además la estructura regional constituye uno de los planos principales que da fundamento a dichas tensiones. Luego, los mecanismos que existen para regularlas o administrarlas, parecen tender a reforzarlas más que a darles un cauce estructural y funcional a la acumulación de capital en el espacio nacional. Si se toma como referencia la necesidad de una contribución más pareja al saldo exportable y la distribución más equitativa de sus beneficios, es posible ver el contraste en el funcionamiento de estos mecanismos que transfieren recursos sin condiciones, bajo formas unilaterales que no se apoyan en criterios territoriales de gestión y sin un sentido estratégico que incorpore una senda de crecimiento y mejora en la calidad de vida de todos los territorios de la nación.

⁹ https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/bal_06_24132E2F9D14.pdf

GRÁFICO 8
Fuentes seleccionadas de demanda de divisas



Fuente: elaboración propia en base a FMI, estadísticas del balance de pagos.

5. A modo de conclusión: el federalismo económico en argentina

En el desarrollo del trabajo se intentó mostrar que existe una relación estrecha entre la estructura regional que caracteriza al espacio nacional argentino y los mecanismos que regulan la puja por los excedentes en divisa internacional. Estos mecanismos, por su parte, constituyen un sistema de gobernanza económica que regulan la orientación de dichos excedentes tal que permiten la reproducción del sistema económico en su conjunto y en particular de la dinámica al interior de su centralidad compuesta. Esta dinámica, por su parte, se desarrolla sobre la base de tensiones y contradicciones que no alcanzan un grado suficiente de resolución y conducen a una inestabilidad intrínseca que se traduce en una inestabilidad macroeconómica persistente.

Las asimetrías y la diferenciación socioeconómica entre estas regiones no sólo no pueden moderarse, sino que parecen agudizarse, mientras que las complementariedades y las relaciones funcionales entre sí debilitarse. La formación de excedentes en el interior pampeano y su absorción en la dialéctica entre el conurbano bonaerense y la CABA, no

logra proyectar a futuro un uso estratégico de los excedentes que redunde en un incremento generalizado de la riqueza y la calidad de vida, por lo que se prioriza el corto plazo y la capacidad de cada espacio de apropiarse de estos recursos. En consecuencia, los mecanismos de gobernanza no son capaces de integrar allí los intereses de los grupos sociales que componen la centralidad del espacio nacional y construir una síntesis robusta con una temporalidad mayor.

Puesto de otro modo, la puja por la divisa internacional constituye unas de las principales tensiones en torno a las cuales orbita el capitalismo argentino. La dificultad para establecer mecanismos de gobernanza estables ante las diferentes demandas de sectores, grupos y regiones genera descontentos acumulativos, contribuyen a explicar algunos rasgos estilizados del capitalismo argentino. La persistencia de un mercado de cambios desdoblado, la utilización de los impuestos al comercio exterior como una de las principales fuentes de recursos fiscales nacionales y, finalmente, la formación de activos externos en billetes y monedas y el desarrollo ciclos frecuentes e intensos de apreciación/devaluación cambiaria, son hechos estilizados que no se ven con frecuencia en la experiencia internacional.

Si esta interpretación es correcta entonces, en la medida en que el espacio nacional no logre estabilizar estas tensiones de base, la estabilidad macroeconómica y la canalización de los excedentes acumulados en la forma de inversión productiva continuará siendo, al menos, poco probable. En este marco, es posible preguntarse si el principio federalista puede ser una guía para la introducción de reformas orientadas en este sentido buscando revertir una situación estructural adversa. En particular, si se asume que el federalismo se basa en el reconocimiento de que la nación es la vez, simultánea y necesariamente, unidad y diferencia, una nación indivisible pero compuesta por territorios preexistentes (no cronológica sino existencialmente) entonces, estos mecanismos, tal y como funcionan, tal y como están diseñados, no responden al principio federalista. El sistema cambiario/monetario, la organización de los impuestos al comercio exterior, las políticas de endeudamiento externo, es decir, las instituciones económicas fundamentales de la nación, no contemplan formal ni materialmente la voz (en el sentido de Hirschman, 1977) de las Provincias. Esto, como se intentó mostrar en este trabajo, se produce en relación con las tensiones que deben regularse entre las regiones que componen la centralidad del espacio nacional, de modo que, difícilmente, las provincias restantes con capacidades económicas sensiblemente menores, pueda suplir esta falta.

Incluso, a modo de cierre, podría observarse que no se trata estrictamente de un problema de redistribución de recursos sino de reconocimiento (tomando intencionalmente la expresión con la que titulan su ensayo Nancy Fraser y Axel Honneth, 2006), es decir, de integración de las entidades territoriales como componentes de la unidad nacional a la que, a la vez, se someten. Esta integración no sólo supone el reconocimiento de sus intereses materiales sino también el desarrollo de un modo social de existencia que, como se vio previamente, tiene orientaciones diferentes en cada caso, según la estructura urbana, demográfica, socioeconómica, geográfica, etc.

Quizá el ejemplo más emblemático de esta particular organización federal de las instituciones económicas sea el *Sistema de la Reserva Federal*, de los Estados Unidos que combina, en su complejidad institucional, centralidad y representación. La FED, como lo indica su denominación, no es una unidad de decisión indiferenciada, sino un sistema compuesto por 12 bancos regionales distribuidos, no sin conflictos y tensiones históricas, en distintos Estados de la unión, integrando en sus directorios la representación de los sectores financieros, industriales y comerciales de cada región.

Este ejemplo contrasta con la unilateralidad de las instituciones económicas en Argentina, que se organizan formal y materialmente dando la espalda a la Provincias como entidades políticas preexistentes. El AMBA, y en particular la CABA, es el espacio que da contenido a las instituciones económicas que deben administrar tensiones que, sin embargo, se definen por su base o estructura regional. Es posible preguntarse si Argentina, que tiene entre su acervo histórico cultural los valores políticos del federalismo americano, puede avanzar en reformas que federalicen sus instituciones de gobernanza económica. Este tipo de cambios podrían ser la diagonal necesaria para afrontar los problemas vistos en este trabajo, permitiendo su reorientación a fin de establecer un sistema central más consistente, estable y con proyección estratégica para el largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M., y Villafañe, S. (2022). *Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina. Aportes para el debate*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arévalo, C., y Paz, J. (2015). Pobreza en la Argentina. Privaciones múltiples y asimetrías regionales. *Documentos de Trabajo*, 15. CEPAL.
- Bazza, A., y Rezzoagli, L. C. (2012). Aspectos clave del federalismo fiscal y las asimetrías regionales en la República Argentina. *Revista Via Iuris*, 13, 61-71.
- Cao, H., y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: La centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial. *EURE (Santiago)*, 32(95), 95-111.
- Cortés Conde, R., y López de Nisvovich, N. (1972). “El desarrollo agrícola en el proceso de urbanización (Funciones de producción, patrones de poblamiento y urbanización)”. En R. Avalos de Matos y R. Rogger (Eds.), *Actas y memorias del XXXIX Congreso Internacional de Americanistas* (Vol. 2) (pp. 99-114). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Di Filippo, A. (1976). *Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T., y Arqueros Mejica, S. (2015). La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense. *El Gran Buenos Aires*, 1, 73-102.
- Diamand, M., y Crovetto, N. (1988). *La estructura productiva desequilibrada y la doble brecha*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas.
- Dvoskin, A., y Feldman, G. D. (2015). *Política cambiaria, distribución del ingreso y estructura productiva*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39987>
- Ferrer, A. (2022). *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica Argentina.
- Figueras, A. J., Cristina, D., Blanco, V., Iturralde, I., y Luis Capello, M. (2014). Un aporte al debate sobre la convergencia en Argentina: la importancia de los cambios estructurales. *Revista Finanzas y Política Económica*, 6(2), 287-316. <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.2014.6.2.4>
- Fraser, N., y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?: Un debate político-filosófico*. Madrid: Morata y Fundación Paideia.
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad: Respuestas al deterioro de empresas organizaciones y estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ignacio-González, F. A., y Santos, M. E. (2020). Pobreza multidimensional urbana en Argentina. ¿Reducción de las disparidades entre el Norte Grande Argentino y Centro-Cuyo-Sur? (2003-2016). *Cuadernos de Economía*, 39(81), 795-822.

- Libman, E., Ianni, J. M., y Zack, G. (2023). *Argentina bimonetaria: Cómo salvar al peso sin morir en el intento*. Buenos Aires: Fundar.
- Longhi, F., Bolsi, A., Paolasso, P., Velázquez, G., y Celemín, J. P. (2013). Fragmentación socioterritorial y condiciones de vida en la Argentina en los albores del siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Población*, 7(12), 99-131. <https://doi.org/10.31406/relap2013.v7.i1.n12.4>
- Mazorra, X., Filippo, A., y Schleser, D. (2005). *Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: Estudio de tres casos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mongan, J. C. (2005). Indicadores de Desarrollo Regional en Argentina: Una Revisión de la Clasificación Tradicional. *Panorama Socioeconómico*, 31, 32-45.
- Myrdal, G. (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Niembro, A. (2020). Las disparidades entre los sistemas regionales de innovación en Argentina durante el periodo 2003-2013. *Economía, sociedad y territorio*, 20(62), 781-816.
- Porto, A. (1995). Indicadores de desarrollo regional en la Argentina. Más de dos décadas después. En A. Porto (Ed.), *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. (pp. 25-40). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Quijano, A. (1967). *La urbanización de la sociedad en Latinoamérica*. ILPES-CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33872>
- Rapetti, M. (2019). *Conflicto distributivo y crecimiento en Argentina*. Buenos Aires: CENDES.
- Rezzoagli, L. C. (2011). Asimetrías regionales y federalismo fiscal: Un enfoque jurídico-financiero-institucional del caso argentino. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 17, 113-131.
- Rofman, A. (1972). La influencia del proceso histórico en la dependencia externa y en la estructuración de las redes regionales y urbanas actuales. En *Actas y memorias del XXXIX Congreso Internacional de Americanistas (Vol. 2)* (pp. 133-156). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rofman, A. B., y Romero, L. A. (1974). *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Théret, B., y Murillo S., L. (2004). Del principio federal a una tipología de las federaciones: Algunas propuestas. *Foro Internacional*, 44(1), 29-65.
- Thirlwall, A. P. (1983). Foreign trade elasticities in centre-periphery models of growth and development. *BNL Quarterly Review*, 36(146), 249-261.
- Thirlwall, A. P. (2003). *La naturaleza del crecimiento económico: Un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*. México: Fondo de cultura económica.
- Trucco, I., Rodríguez, L., y Weidmann, G. (2021). Fuga de capitales en contexto: Aproximación a la especificidad argentina. *Realidad económica*, 51(339), Article 339.

- Vaca, J. (2003). Articulación regional y desarrollo desigual en el territorio argentino. *Territorios*, 10-11, 111-125.
- Velázquez, G. A. (2019). Geografía y cambios en la calidad de vida de los argentinos: una perspectiva territorial a la luz del siglo XXI. *Punto Sur*, (1), 104-121.
- Vernengo, M. (2015). Una lectura crítica de la crítica al modelo de Thirlwall. *Investigación económica*, 74(292), 67-80.
- Vernengo, M. (2020). Una nota sobre los bancos centrales en el centro y en la periferia: Estancamiento secular y restricción externa. *Problemas del desarrollo*, 51(202), 45-62

La formación como aporte al federalismo cooperativo: el caso de la Escuela Federal de Desarrollo del Consejo Federal de Inversiones¹

Formation as a Contribution to Cooperative Federalism: the Case of the Federal School of Development of the Federal Investment Council

HORACIO CAO

Consejo Federal de Inversiones, Argentina

horaciocao30@gmail.com



JORGE GAITE

Consejo Federal de Inversiones, Argentina

jorgeluisgait@gmail.com



PABLO SEBASTIÁN NEIRA

Consejo Federal de Inversiones, Argentina

psneira@gmail.com



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.n1>

Resumen: El trabajo describe y analiza la Escuela Federal de Desarrollo (EFD), una unidad del Consejo Federal de Inversiones dedicada a la formación de especialistas en desarrollo federal y regional. A través de un análisis de su estrategia educativa, basado en la observación participante y en documentos institucionales, se vincula la EFD con las corrientes federales contemporáneas. Se concluye que este instituto puede ocupar un lugar relevante en la construcción de una comunidad de práctica dirigida a diseñar estrategias de desarrollo regional, en un contexto federal, colaborativo y en constante cambio.

Palabras clave: Escuela Federal de Desarrollo – estrategia educativa – federalismo cooperativo

Abstract: This paper describes and analyses the “Escuela Federal de Desarrollo” (EFD), a unit of the “Consejo Federal de Inversiones”, dedicated to the training of specialists in federal and regional development. Through an analysis of its educational strategy, based on participant observation and institutional documents, the EFD is linked to contemporary federal trends. It is concluded that this institute can occupy a relevant place in the construction of a community of practice aimed at designing regional development strategies, in a federal, collaborative and constantly changing context.

Keywords: Federal School of Development – education strategy – cooperative federalism

1 Artículo recibido el 31 de mayo de 2024 y aceptado para su publicación el 30 de septiembre de 2024.

1. Introducción

El trabajo que presentamos a continuación realiza una descripción y análisis de los antecedentes institucionales y del despliegue de la Escuela Federal de Desarrollo (EFD), desde sus inicios como prueba piloto en el año 2021, hasta la actualidad.

Realizamos esta descripción a partir de la observación participante —los autores estamos vinculados a la EFD—, el análisis de la documentación institucional y los relevamientos de datos realizados por la propia institución referidos a su producción educativa.

La EFD es una unidad orgánico-funcional del Consejo Federal de Inversiones (CFI) dirigida a brindar una formación especializada en disciplinas vinculadas al desarrollo federo-regional. Tiene como objetivo operativo promover las capacidades provinciales a partir de la producción y circulación de conocimiento y de complementar la formación de funcionarios expertos, especialistas, y potenciales dirigentes de toda la geografía nacional.

Trabajar con esta masa crítica constituye uno de los ejes fundamentales del cometido institucional de la EFD, toda vez que abordar la migración hacia formas de federalismo cooperativo —transición que se está desplegando en todos los países que han optado por esta forma de gobierno—, precisan de un ambiente predispuesto y proactivo enraizado en los actores estatales y de la sociedad civil.

Para abordar esta doble perspectiva —el funcionamiento de la EFD y su vinculación con el desenvolvimiento del federalismo cooperativo— dividimos el presente escrito en tres secciones.

En la primera sección trabajamos brevemente sobre dos cuestiones contextuales; por un lado, los debates contemporáneos en torno a la gestión estatal en los países federales —y la citada forma cooperativa— y, por otro, el tejido de institutos de formación estatal en Nación y Provincias, trama en la cual se inserta la EFD.

En la segunda sección analizamos la matriz institucional y las decisiones organizacionales que dieron pie a la formación de la Escuela Federal de Desarrollo. Particularmente, centramos nuestra atención en describir la importancia de uno de los objetivos señalados: el desarrollo de un lenguaje común en el marco de la construcción de redes y comunidades de práctica.

En la tercera sección, indagamos sobre los objetivos y estrategias definidas por el CFI para la EFD y describimos el camino ya recorrido desde las citadas tres perspectivas en las que trabaja: formación, creación de redes e investigación.

Finalmente, desarrollamos las principales conclusiones, resaltando el lugar que puede ocupar la EFD en la construcción de una comunidad de práctica dirigida a diseñar estrategias de desarrollo regional, en un contexto federal, colaborativo y en constante cambio.

2. El contexto general

La gestión estatal en los países federales

Una forma de abordar la gestión estatal en países federales implica evaluar cómo se combinan los dos vectores que estructuran sus rasgos distintivos: la descentralización y la forma en que se articulan las partes autonomizadas (Cao, Rey y Vaca, 2020).

A mediados del siglo XX, la literatura política y jurídica argentina —y de muchos países federales del mundo— pensaba que las instancias federales de la organización política eran una rémora del pasado en proceso de superación por universales tendencias centralizadoras (Vanossi, 1964; Agulla, 1967). Esta tendencia tenía un factor adicional en la Argentina: la inestabilidad política. Resultaba imposible otorgarle institucionalidad estratégica al formato federal si había un actor —las Fuerzas Armadas— que en cualquier momento podían cambiar las condiciones en que se desplegaba esta forma de gobierno, designando discrecionalmente las autoridades nacionales, provinciales y municipales.

Un testimonio elocuente de ello lo tenemos en el propio Consejo Federal de Inversiones, que, nacido de la voluntad de los estados provinciales en el año 1959, hasta la reinstalación del estado democrático de derecho en 1983 estuvo muy pocas veces conducido por representantes provinciales electos. En gran parte de ese periodo de tiempo, esta organización estuvo a cargo de intervenciones militares, que seguían instrucciones del Ministerio del Interior y que concentraban las atribuciones que la normativa asigna a la Asamblea, la Junta Permanente y la Secretaría General del CFI.

En el último cuarto del siglo pasado, las tendencias centralizadoras globales comenzaron a revertirse, y la continuidad institucional conquistada a partir de 1983 apuntaló en el país una nueva directriz que puso en valor el pacto federal y las relaciones intergubernamentales. Debe tomarse en cuenta que el constitucionalismo federal argentino, como ocurre con casi todos los países que han adquirido esta forma de gobierno, da a las provincias una importante cantidad de prerrogativas. Ya el mero

cumplimiento de los preceptos legales empoderó a actores provinciales que fueron adquiriendo el conocimiento y la confianza en la continuidad institucional como para hacerse valer².

Paralelamente, se desplegaron importantes procesos descentralizadores que asignaron a las provincias nuevas potestades y funciones, llevando a que el nivel provincial sea el responsable de casi dos terceras partes del empleo público argentino (Diéguez y Gasparín, 2016). Vale recordar que estos procesos descentralizadores no siempre se llevaron adelante bajo formas virtuosas, más bien por el contrario, se hicieron sin planificación ni concertación con las provincias y sin una prevista transferencia de recursos.

Pero independientemente de las características que tuvo el proceso a través del cual se incrementaron las potestades provinciales, ellas se inscriben en la progresiva mutación del modelo de articulación entre los miembros del pacto federal, el que, siguiendo a Stewart (1984), llamaremos federalismo cooperativo³.

¿De qué se trata esta mutación? Históricamente la idea federal remitía a que los aparatos estatales debían trabajar de manera segmentada, garantizando así la autonomía de cada administración estatal y de ser posible mediante formas estrictas de separación de competencias. A esta forma de federalismo se la conoce como dual.

Este patrón de funcionamiento comenzó a cambiar en los países federales del mundo con el correr del siglo XX. Es que frente los problemas sumamente variados y con complejas ramificaciones que se le presentan a la administración pública ya no es eficiente tratarlos mediante esquemas basados en divisiones terminantes entre lo nacional, lo provincial y lo local. Por el contrario, las soluciones involucran, cada vez más, la coordinación, cogestión, y/o cooperación entre diferentes actores gubernamentales, lo que ha hecho que cada vez más en la Argentina se piense la gestión pública a partir de actuaciones articuladas entre las diferentes administraciones (Abal Medina, 2009; Cao, Rey y Vaca, 2020).

² La descripción en detalle de este proceso, además del análisis de otros factores que coadyuvaron a potenciar lo federal son descritos en detalle en Cao (2017).

³ Desde mediados del siglo XX diferentes autores fueron verificando la creciente expansión del federalismo cooperativo entre los países que tienen esta forma de gobierno (Grodzins, 1966; Vergottini, 1986; Menéndez Rexach, 1992; Aja, 2000; Astarita y otros, 2012). En el clásico trabajo de Stewart (1984), luego de sostener que es la definición contemporánea más importante de lo federal, realiza una sucinta historización de la génesis del federalismo cooperativo en Canadá, Alemania y EE. UU.

La creciente conexión intergubernamental que implica el federalismo cooperativo tuvo impacto sobre los dos vectores que, en una visión contemporánea, instituyen el federalismo:

1. En términos de la descentralización, reformuló el equilibrio Nación/Provincias pues al distribuir entre ellos elementos vitales e interconectados de la gestión estatal, los hizo interdependientes, y
2. En términos de la articulación, requirió de herramientas, dispositivos e instituciones más potentes y sofisticadas para sostener y consolidar los múltiples canales que ligán a las partes.

En la medida en que se fue consolidando el federalismo cooperativo, tuvieron creciente centralidad de las relaciones intergubernamentales entre los tres ámbitos administrativos (Nacional, Provincial y Municipal) y, a su vez, se abrieron múltiples canales de comunicación entre cada uno de ellos y actores económicos, políticos y sociales de diferente escala territorial, complejizándose de forma exponencial la gestión estatal.

En resumen, si bien hay espacios en donde se mantiene la unicidad en la responsabilidad organizativa, lo nuevo y relevante es que se han multiplicado las políticas públicas y las funciones estatales que, sin dejar de lado valores autonómicos, se despliegan a partir de instancias de colaboración, cooperación y coordinación entre los miembros del pacto federal.

En estos últimos casos, todo el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas está influenciado por el trabajo conjunto de jurisdicciones, en donde buena parte del éxito es variable dependiente de lograr un efecto sinérgico entre las unidades involucradas. Por el contrario, no hay vía más directa hacia su fracaso que la existencia de falta de confianza, conductas desarticuladas, conflictos intergubernamentales.

En tal sentido, Bednar (2008) ha hecho notar que en contextos federales la preeminencia del interés general no es automática; por el contrario, las entidades federadas pueden propender a adoptar políticas que les brinden ventajas, incluso cuando estas sean perjudiciales para otras partes y aun para el conjunto nacional.

Para enfrentar los problemas en la coordinación intergubernamental —sin duda, uno de los temas cruciales de la agenda estatal contem-

poránea⁴— se han previsto diferentes estrategias, pero en ningún caso se propone retornar a esquemas duales, toda vez que las razones que indujeron el surgimiento del federalismo cooperativo —la creciente pluralidad social y la complejidad de la gestión funcional— no sólo siguen vigentes, sino que se han profundizado.

Dentro del variado menú de opciones con que se propone para enfrentar los peligros de fragmentación y desarticulación que venimos describiendo, se considera crucial desplegar acciones tendientes al desarrollo de una cultura colaborativa a partir de la construcción de un lenguaje y una visión compartida. De cómo se inserta el accionar de la Escuela Federal de Desarrollo del CFI frente a esta problemática es que trata el presente artículo.

La EFD y las instituciones estatales de formación y capacitación

El Estado Nacional de la República Argentina fue pionero, a nivel latinoamericano, en la formación y capacitación continua de sus trabajadores. Ya hacia 1958, en el marco de las políticas desarrollistas de fortalecimiento estatal se crea el Instituto Superior de Administración Pública/ISAP, antecedente del Instituto Nacional de la Administración Pública/INAP, un referente de prestigio internacional en su rol de formación y capacitación de los empleados públicos.

En el caso provincial, la capacitación de los empleados públicos varía de una jurisdicción a otra. Cada provincia tiene su propio organismo rector en materia de formación y capacitación, el que suele asumir el formato de un Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), observándose varios casos de décadas de continuo y fecundo trabajo.

En lo que hace al tema que se trata aquí, no puede dejar de citarse la tarea de la Comisión de Capacitación del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP) y el Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública del INAP. Sin embargo, más allá de la calidad y funcionalidad las actividades formativas que se desarrollan en los citados institutos son muy pocas las que incorporan enfoques coordinadores.

⁴ Desde hace más de una década los problemas de coordinación intraestatal están en el tope de las preocupaciones estatales, tanto de países federales como unitarios (aunque, por razones de su configuración estructural, suele ser más crítica la situación en los primeros). Ver, Peters y otros (2010:4), en donde cita la concordancia de variadas investigaciones al respecto.

La situación que hemos estado describiendo refleja una carencia en la formación y construcción conceptual del abordaje estatal. Es importante destacar que esta deficiencia no se limita únicamente al desarrollo y la socialización de herramientas de gestión conjunta —una tarea sin duda crucial desde la perspectiva clásica de aumentar la eficiencia y eficacia de la administración pública— sino que se extiende a la falta de una cultura colaborativa, un lenguaje común y una visión compartida entre los diferentes ámbitos estatales en Argentina.

Cubrir esta carencia es un elemento que, como describimos, ha adquirido creciente importancia en la gestión pública contemporánea en general y en el marco del federalismo cooperativo en particular.

Desde su propia constitución el CFI ha venido trabajando sobre la formación y capacitación de cuadros, en muchos casos dirigida a cubrir el citado faltante. Ya en el artículo 1º de la Carta de Constitución del Consejo Federal de Inversiones se establece que esta organización se constituye como un organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento.

Siguiendo este mandato normativo, la investigación, la producción y transferencia de conocimientos y la formación permanente de cuadros técnicos ha estado presente de manera continuada desde la misma etapa fundacional del CFI. Aldo Ferrer, ministro de Economía y representante de la Provincia de Buenos Aires en el momento constitutivo del CFI, fue uno de los impulsores de la vinculación interinstitucional, en su caso entre el CFI y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ámbito de colaboración que en sus más de 60 años de vida ha permitido el desarrollo conjunto de importantes proyectos y documentos de trabajo.

Alfredo Eric Calcagno —en su momento director del Departamento de Cooperación Técnica y Secretario General del CFI, además de miembro histórico de CEPAL— promovió e impulsó intercambios con las más altas instituciones académicas de Francia, entre otras, la Fundación Nacional de Ciencias Políticas.

En los últimos años el CFI ha trabajado, a los fines de satisfacer requerimientos de asistencia técnica de los estados miembros con casi todas las Casas de Altos Estudios que integran el sistema universitario nacional y celebrado Convenios con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En ese sentido, debe señalarse que la tarea ha sido constante y multifacética, por lo que podríamos seguir comentando ejemplos de forma indefinida.

3. La Escuela Federal de Desarrollo (EFD)

La matriz político institucional que permitió la construcción de la escuela

Como describimos más arriba, la capacitación y formación de cuadros provinciales con una mirada de articulación federal fue un tema de relevante desde el mismo momento de la fundación del CFI. Sin embargo, y más allá de plantearse el tema en diferentes oportunidades, hasta hace pocos años no se había logrado organizar de manera sistemática una estrategia formativa dirigida a ocupar este espacio vacante.

En los últimos años se comenzó a cerrar esta brecha. En el CFI creó el Área de Formación, encargada de formular políticas, planes y programas de enseñanza/aprendizaje, la cual fijó, como uno de sus objetivos principales, el de promover una red federal de líderes entre quienes tienen potencial para diseñar e implementar proyectos que redunden en el bien de cada provincia en particular y del país en general.

En este marco, fue que se diseñó el Programa Federal de Formación Gestión para el Desarrollo que tuvo su lanzamiento a partir de un piloto del que participaron las provincias de Chaco, Jujuy, La Pampa, La Rioja y San Juan durante la segunda mitad del año 2021, a los que partir del año 2022 se sumaron el resto de los estados provinciales.

La respuesta positiva, el interés demostrado y la experiencia acumulada a partir de este primer programa suscitó la creación de nuevos dispositivos orientados al elenco operativo y político de los gobiernos provinciales. En este sentido, se dio lugar a un crecimiento paulatino de la oferta académica del organismo, profundizando en la formación técnica en temáticas específicas para el desarrollo federal como las industrias culturales, la gestión de los recursos hídricos o el propio federalismo.

El decidido respaldo dado a estas distintas instancias por los Gobernadores fungió de paraguas institucional óptimo para la constitución de la Escuela Federal de Desarrollo. En dicho sentido, cabe destacar que la constitución y la implementación de la EFD en el año 2024, que contó con la adhesión unánime de las provincias y el establecimiento en la Agenda 2025, por parte de la Asamblea de Gobernadores, de la capacitación como uno de los lineamientos estratégicos de la gestión CFI para ese ejercicio.

El lenguaje común y las comunidades de práctica

Como se desprende de lo que adelantamos en la segunda sección del segundo apartado y de la normativa de aprobación de la EFD, hay dos elementos que parecen destacarse a la hora de entender su rol para fortalecer un federalismo de carácter cooperativo: 1. la construcción de un lenguaje común; y 2. la consolidación de comunidades de práctica alrededor de redes.

La incorporación de un lenguaje común por parte de funcionarios y actores políticos, económicos y sociales involucrados en las diferentes áreas de la gestión federal es crucial por las siguientes razones:

1. **Comunicación Efectiva:** Un lenguaje común ayuda a evitar malentendidos y facilita que los participantes desarrollen una hermenéutica compatible.
2. **Coordinación y Colaboración:** Un lenguaje común simplifica las articulaciones entre las partes y allana la posibilidad de trabajar en conjunto
3. **Inclusión y Equidad:** Un lenguaje común ayuda a que todos los estados/miembro —independientemente de su capacidad organizacional y poder— puedan participar plenamente en los ámbitos colectivos.
4. **Transparencia:** Un lenguaje común hace que datos e información sean más fácilmente entendibles por todas las oficinas estatales involucradas.
5. **Cumplimiento de acuerdos:** Un lenguaje común reduce el ámbito de disputa por malentendidos y ayuda a que las partes cumplan con los acuerdos alcanzados.

El segundo elemento de trabajo que citamos especialmente es la promoción de redes de funcionarios en vías de facilitar la construcción de comunidades de práctica. Las comunidades de práctica son agrupaciones de personas que se asocian con el objetivo de ampliar conocimientos y prácticas acerca de un determinado tema. En estos colectivos, se ponen en común las experiencias de cada uno y se reflexiona sobre ellas. Las comunidades de práctica fueron mencionadas por primera vez por los investigadores Wenger y Lave (1991), quienes desarrollaron el concepto a partir de constatar que existe una brecha entre la práctica concreta de los expertos y el trabajo que se recomienda en las normas y los documentos formales.

Llegaron a esta conclusión a partir de una investigación antropológica en el Centro de Investigación de Palo Alto de Xerox PARC, que constató que el equipo de reparadores de la empresa no seguía los procedimientos normados ni utilizaban el manual de reparaciones. Este personal se reunía para comer o tomar café e intercambiaba anécdotas y soluciones sobre los trabajos que habían hecho.

Con el tiempo se constató que sus prácticas eran muy diferentes —y mucho más eficaces— que los procedimientos “oficiales”. Otros trabajos hicieron notar que el modelo también tenía un importante potencial formativo: los nuevos reparadores aprendían tanto o más en esas charlas informales que en los cursos teóricos.

Si bien el modelo de “comunidades de práctica” puede rastrearse hasta los gremios medievales —y más atrás también— con el citado trabajo de Wenger y Lave (1991), se hizo común la idea de promover su desarrollo. Sus ideas fueron potenciadas por la expansión de internet que le simplificó al trabajo superar las limitaciones territoriales y facilitó las tareas colaborativas.

En concreto, las comunidades de práctica se plantean resolver problemas por la vía de permitir la colaboración y el intercambio de ideas, facilitando la creación de ámbitos sinérgicos entre unidades y organizaciones. Están conformadas por un grupo de personas cuyas principales vinculaciones son horizontales (esto es, no jerárquicas). Si bien hay comunidades de práctica más institucionalizadas, en general giran alrededor de ámbitos de participación voluntaria e informal, que rara vez involucran prácticas rentadas.

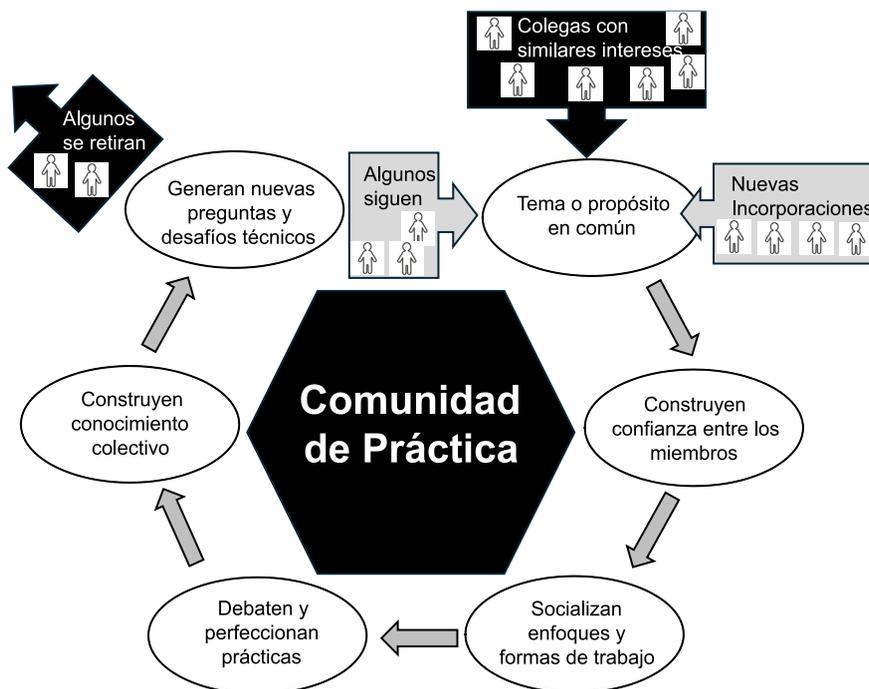
Su objetivo es ampliar conocimientos y prácticas sobre un tema específico en el que los participantes muestran pericia y capacidad de reflexión. Si bien generalmente sus respuestas se despliegan alrededor de prácticas concretas, sus desarrollos y conclusiones suelen alimentar estudios que llegan a construcciones conceptuales.

A continuación, presentamos un esquema que representa el formato de trabajo de las comunidades de práctica.

Es común que desde las organizaciones se promuevan estas comunidades pues ellas se han mostrado como muy eficientes para difundir y ayudar a crear nuevos conceptos y tecnologías, seleccionar y facilitar el acceso a buenas prácticas e identificar las brechas existentes en los resultados y procesos en curso. Asimismo, los profesionales buscan ser parte de ellas, pues son un espacio que prestigia nombre y reputación de sus miembros y son base de constelaciones profesionales que apuntalan las carreras de sus miembros.

GRÁFICO 1

Esquema de trabajo de las comunidades de práctica



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Wenger y Lave (1991)

En la perspectiva federal que tratamos en el presente texto, las comunidades de práctica parecen ser un adecuado canal de contacto entre grupos y personas de diferentes provincias, paso relevante para generar conocimiento y confianza con los que promover el intercambio de experiencias y potenciar la posibilidad de trabajo coordinado.

Una parte relevante en el proceso de consolidación de las comunidades de práctica se recuesta en las instancias de mediación, que deben crear las condiciones —infraestructurales, de pluralismo y libertad de opinión, de selección de miembros prestigiosos, de eficiente coordinación, etcétera— para que su trabajo no sea un gesto voluntarista sino un proceso integrado en la dinámica profesional de sus miembros.

A través de la Escuela Federal de Desarrollo, el CFI se potencia como referente federal este sentido, generando los escenarios y el entorno profesional favorable para vincular, a lo largo y ancho de la nación, funcio-

narios públicos, equipos técnicos y líderes de diferentes organizaciones de la sociedad civil y de todos los poderes estatales.

4. Los objetivos y el camino recorrido desde las tres perspectivas del EFD

Objetivos y estrategias

Como resultado de los procesos detallados en la sección anterior, y a partir de articular las diferentes plataformas y actividades que ya estaban en servicio, en febrero del 2024 se creó Escuela Federal de Desarrollo/ EFD (Resolución 14/24-E-CFI-SG). Según la citada normativa, la EFD (Artículo 3º), que se propone la “excelencia académica en un ámbito de libertad de expresión y pluralismo”, la “apreciación de la cultura del trabajo, de la responsabilidad y del esfuerzo” y la “construcción de consensos básicos para el desarrollo federal”.

Alrededor de estos valores y objetivos es que se desarrolló un diseño institucional cuyos principales elementos son los siguientes:

- Relevancia de tópicos: cursos sobre temas estratégicos de la agenda provincial.
- Enfoque y calidad de contenidos: docentes altamente calificados que, además de la formación específica, han desarrollado abordajes desde una perspectiva federal con capítulos relativos a las Relaciones Intergubernamentales (RIG).
- Selección centrada en profesionales jóvenes, perfilados como presentes o futuros funcionarios y/o actores políticos, sociales y económicos del ámbito provincial/regional. Dentro de ellos, preeminencia de tres grupos, con sus respectivas metas de formación diferenciadas:
 - 1) liderazgos emergentes, a los que dotarlos de conocimiento técnico, herramientas de gestión y contacto con funcionarios para que conozcan experiencias de políticas públicas de primera mano.
 - 2) funcionarios públicos provinciales, a los que brindarles conocimientos temáticos de avanzada y nuevas tendencias,
 - 3) cuadros destacados entre técnicos y profesionales, los que puedan acceder a las corrientes relevantes en cada una de las temáticas que se tratan.

- Medidas para garantizar un amplio y plural ámbito de reclutamiento: Amplia difusión para llegar a potenciales candidatos. Programas con sistemas de becas, contenidos y calendarios que facilitan acceso a población objetivo. Selección a partir de méritos y concordancia con los perfiles buscados y no a partir de limitantes por eventuales barreras que pudieran generarse por ingresos o agenda.
- Participación igualitaria entre provincias: igual cantidad de vacantes para todas y cada una de las jurisdicciones.

Si bien cada programa curricular cuenta con sus particularidades, todos ellos cuentan con rasgos comunes en lo que hace al cometido perseguido por la EFD. En este sentido, en todos los casos constan de clases magistrales, paneles, jornadas presenciales y metodologías de evaluación que requieren la aplicación de los conocimientos a casos propios de sus territorios.

Formación, redes e investigación: las actividades en curso

La tarea que se plantea realizar desde la Escuela Federal de Desarrollo se despliega alrededor de tres dimensiones de trabajo íntimamente articuladas entre sí. Una breve descripción de cada una de ellas se presenta a continuación:

1) **Formación:** las actividades de formación se realizan “asegurando la relevancia práctica en los principales aspectos y tendencias asociadas al desarrollo económico, productivo, social y ambiental con sentido federal” (Artículo 5º, Resolución 14/24-E-CFI-SG, de conformación de la EFD).

De la estrategia pedagógica, queremos resaltar su condición de “trayectoria”, esto es, que el diseño curricular se basa más en un itinerario o recorrido que la adquisición de una técnica o información de temas puntuales.

Se optó por este enfoque ya que se consideró fundamental combinar saberes y conocimientos técnicos con abordajes políticos, institucionales, sociales y económicos del tejido regional argentino. Estos elementos son parte esencial e indivisible para el desarrollo de cualquier política pública y actuación profesional en el ámbito provincial, toda vez que las oportunidades y desafíos que implica el despliegue de cualquier técnica depende de las citadas condiciones contextuales.

Por último, se concibe el programa de aprendizaje al que accede cada postulante como el comienzo de la “trayectoria”, ya que se tiene el objetivo de extender su influencia más allá del período de cursado. Para lograrlo, se establecen las bases para fortalecer los vínculos horizontales y colaborativos, tanto con la EFD como entre los participantes, tal como describiremos en la siguiente sección.

La idea de trayectoria formativa se concreta a través de tres elementos principales:

1. Cursos de no menos de tres meses de extensión.
2. Formación intensiva y bajo formato cuasi-escolarizado para promover la articulación entre los miembros de la cohorte.
3. Estrategia pedagógica dirigida a vincular el desarrollo personal con el interés colectivo (social y estatal).

En el cuadro siguiente se presenta la oferta académica de la Escuela Federal de Desarrollo para el año 2024.

TABLA 1
Escuela Federal de Desarrollo. Trayectoria formativa, vacantes, meses de cursado y horas cátedra – Año 2024

| Trayectoria formativa | Vacantes (por cohorte) | Meses | Horas cátedra |
|---|---------------------------|-------|------------------|
| Especialización desarrollo y políticas públicas (dos cohortes) | 44 | 4 | 585 |
| Gestión para el Desarrollo | 440 | 7 | 288 |
| Federalismo y Derecho Público Provincial | 66 | 3 | 54 |
| Industrias Culturales e Innovación | 44 | 6 | 90 |
| Gestión Turística | 44 | 6 | 90 |
| Mercado de Capitales e Innovación Financiera | 44 | 5 | 90 |
| Educación para el Trabajo | 44 | 4 | 45 |
| Gestión Integrada de los Recursos Hídricos | 44 | 6 | 102 |
| Gestión Ambiental | 44 | 8 | 150 |
| Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos | 66 | 7 | 112 |

Fuente: Elaboración Propia sobre datos de la EFD/CFI.

En síntesis, para el ejercicio en curso, se han presupuestado 920 vacantes de formación, con más de 2.100 horas cátedra.

2) **Desarrollo de redes y construcción de comunidades de práctica.** El fomento y consolidación de ámbitos de vinculación para la coordinación, la colaboración y el intercambio de conocimiento y experiencias fue contemplado en la resolución de conformación de la EFD (Artículo 5º, Resolución 14/24-E-CFI-SG), que estableció los objetivos de “generar redes de profesionales de la función pública para la coordinación, la colaboración y el intercambio de conocimiento y experiencias a lo largo de los distintos niveles de la administración pública.

Las estrategias pedagógicas dedican un espacio a la construcción de ámbitos de intercambio y debate que vayan fortaleciendo las relaciones horizontales hacia el interior de la comunidad educativa de la EFD y entre esta y las provincias, con un horizonte temporal que trasciende el tiempo de cursado.

En tal sentido, en el cursado cotidiano de cada trayectoria se cuenta con rutinas de trabajo en grupo, la realización de tareas colaborativas y la participación en foros de discusión. Asimismo, en el marco de su desarrollo, se prevén una importante serie de reuniones y eventos vinculadas a la inserción profesional. Como ejemplo de lo dicho, está previsto que en el año 2024 se lleven a cabo 88 jornadas en todo el país en el marco de la actividad curricular de las distintas trayectorias formativas de la EFD. Entre ellas, se incluyen distintas actividades, que incluyen acciones de integración, conversatorios con gobernadores y/o funcionarios, congresos, visitas a establecimientos productivos, presentaciones de proyectos, talleres, clases magistrales, etc.

Un caso paradigmático de estas actividades son las “Jornadas de Federalismo”, a realizarse en el mes de octubre en la sede central del CFI. En estas jornadas -que se prevé repetir todos los años- se busca convocar alrededor de la EFD a los expertos en temas federales del ámbito profesional, académico y político.

3) **Investigación, documentación y difusión.** Por último, de los objetivos enumerado en la resolución de conformación de la EFD (Artículo 5º, Resolución 14/24E-CFI-SG), también se encausa un tercer vector, dirigido a estas tareas a partir de “el desarrollo e integración de bibliotecas, centros de documentación y publicaciones que sirvan de referencia académica”.

Como parte del despliegue de las diferentes trayectorias, se establece que uno de los objetivos curriculares es que los cursantes realicen el diseño de proyectos e iniciativas de políticas públicas, como así también el diseño de lineamientos para agendas de desarrollo de sus provincias y el montaje de estudios de caso. De igual forma, se prevé avances en la

producción conceptual y teórica, lo que es un subproducto casi obvio en todo proceso formativo de las dimensiones y profundidad como el que se está describiendo.

En todo caso, sólo para el año 2024 se ha planificado que en el marco de los diferentes cursos y trayectorias formativas se desarrollen 390 propuestas de política de los más diferentes ámbitos temáticos y sectoriales.

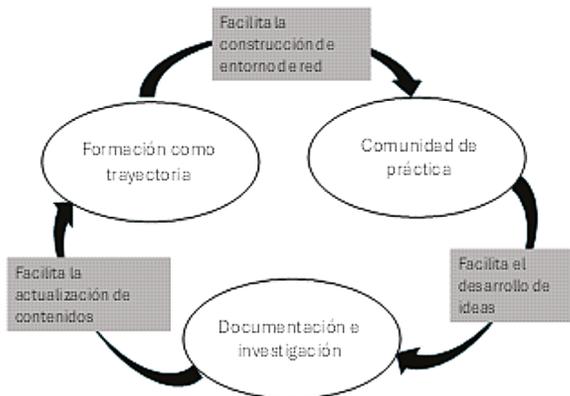
Vinculado a estos trabajos, se encuentra en estado prototípico la idea de editar de unos “Cuadernos Federales de la EFD”, como forma de dar difusión a estos aportes a la perspectiva y organización político institucional federal de nuestro país.

Para cerrar esta sección, digamos que la trayectoria, comunidad de práctica y aprendizaje en red y proceso de construcción de propuestas y elementos conceptuales configuran un todo con múltiples terrenos de interconexión.

En tal sentido, el carácter de trayectoria de la estrategia formativa de la EFD sienta las bases para facilitar la organización de comunidades de práctica; los intereses comunes, el conocimiento y confianza alcanzado en una cursada intensiva, y las posibilidades infraestructurales de la EFD son el ámbito propicio para la producción y documentación de proyectos y desarrollos conceptuales; la producción conceptual, a su vez, nutre de contenidos a la estrategia formativa. Esta descripción se presenta de manera estilizada en el Gráfico 2

GRÁFICO 2

Presentación estilizada de la vinculación entre las tres dimensiones de trabajo de la EFD



Fuente: Elaboración Propia.

5. A modo de conclusión

Los cambios económicos, sociales y políticos en curso generan nuevas y mayores exigencias para las provincias. Frente a ellas, se precisan respuestas económicas, políticas, y sociales —muchas veces bajo la forma de políticas públicas— para enfrentar un escenario de sociedades plurales, con mercados cambiantes, en un marco geopolítico desafiante.

Como parte de las respuestas a estos cambios, los países federales del mundo y la República Argentina entre ellos— ha ido mutando hacia una configuración cooperativa de lo federal, caracterizada por superar el aislamiento de las administraciones públicas y establecer múltiples esferas de vinculación entre Nación, Provincias y Municipios.

Un primer requisito para hacer fecunda esta vinculación es la de construir un lenguaje común, bajo la idea de fomentar una comunicación confiable y transparente que permita ampliar las posibilidades de coordinación y facilite construir lo que se conoce como visión compartida. Está en el alma de lo federal lograr la unidad en la diversidad; y así como su potencia está en articular lo plural, el mayor peligro que enfrenta está en caer en situaciones de heteronomía y/o disgregación.

Aquí corresponde hacer un llamado de atención. Todo lo federal tiene algo de paradójico: así como se promueve la coordinación en el marco de formas cooperativas, debe tenerse cuidado en no limitar las potestades y autonomía de los miembros del pacto federal, ni que se menoscabe el pluralismo y la polifonía que hacen a su código identitario.

En este sentido vale recordar que el modelo normativo que postula el federalismo cooperativo —y que puede mostrar múltiples experiencias nacionales e internacionales que lo confirman— sostiene que la autonomía de las partes no solo no impide niveles óptimos de coordinación, sino que, por el contrario, la libertad de acción sirve para acicatear una mejora continua, siendo un antídoto contra las rigideces, la sobreregulación y la burocratización que siempre amenazan los procesos organizacionales.

Lograr este escenario virtuoso precisa de una comunidad de práctica modelada en una cultura colaborativa, con una importante formación profesional que dé cabida a los desafíos que el país —y las regiones que lo componen— enfrentan en este agitado siglo XXI.

La Escuela Federal de Desarrollo se plantea una estrategia y trayectoria pedagógica acorde a este desafío. Para ello convoca, de forma plural y amplia, a los líderes del futuro: jóvenes dirigentes políticos y sociales, funcionarios, técnicos e investigadores que se mueven en el ámbito de

las provincias argentinas. Oferta un plantel de profesores de excelencia y un sistema de becas y de cursado intensivo que facilita el reclutamiento de profesionales destacados. El diseño del proceso de enseñanza/aprendizaje se basa en trayectos formativos que permitan el establecimiento de lazos horizontales y de múltiples conexiones capilares con el medio provincial.

Su objetivo estratégico es establecer redes federales que perduren e irradien conocimiento consensuado más allá del período de cursado. De esta manera, ayuda a consolidar una cultura de colaboración, un lenguaje unificado y una visión compartida entre los miembros del pacto federal.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. (2009). La cooperación intergubernamental en la Argentina. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 44, 203-224.
- Agulla, J. (1967). *Federalismo y Centralismo*. Buenos Aires: Ediciones Libera.
- Aja, M. (2000). Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico. *Revista de Occidente*, 229, 35-54.
- Astarita, M., Bonifacio, S. y Del Cogliano, N. (2012). “Relaciones Intergubernamentales (RIG) en la Administración Pública Argentina”. En Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao (Compiladores), *Manual de la nueva administración pública argentina* (pp. 227-281). Buenos Aires: Ariel.
- Azrak, D. y Carrera, M. (coordinadores) (2024). *Federalismos Argentinos*. Buenos Aires: Editorial la Ley.
- Bednar, J. (2008). *The Robust Federation: Principles of Design*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Cao, H. (2017). *Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas* (2 vols.). Buenos Aires: Prometeo.
- Cao, H.; Rey, M. y Serafinoff, V. (2016). 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.
- Cao, H.; Rey, M. y Vaca, Á. (2020). “Administración Pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina”. En Paula Amaya (compiladora), *El Estado, la política y los diseños institucionales* (pp. 163-198). Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Diéguez, G. y Gasparín, J. (2016). *El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?*. Documento de Políticas Públicas, Análisis N°162. Buenos Aires: CIPPEC.

- Grodzins, M. (1966). *The American System. A New View of Government in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Hernández, A. (2023). *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Menéndez Rexach, Á. (1992). Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico. *Documentación Administrativa*, 230/231, 229-296.
- Peters, G., Bouckaert, G. y Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. London: Palgrave/MacMillan.
- Stewart, William (1984). *Concepts of Federalism*. Boston: University Press of America.
- Vergottini, G. (1986). La Distribución Territorial del Poder Político. *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, 55-70.
- Vanossi, J. (1964). *Situación actual del federalismo*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Wenger, E. y Lave, J. (1991). *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Actualizando los retratos del federalismo argentino^{1 2}

Updating the Portraits of Argentine Federalism

MARCELO LEIRAS †

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad de San Andrés
mleiras@udesa.edu.ar



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.n2>

Resumen: El propósito de este trabajo es actualizar los retratos del federalismo argentino. Este análisis considera que el retrato de la interpretación más habitual, que llamaremos “canónica,” resulta anacrónico. El federalismo argentino ya no funciona de la misma manera que se describía en la década de los noventa y la primera década de los 2000. Esto se evidencia en los resultados de las elecciones provinciales a gobernador, donde los candidatos electos no se alinean estrictamente con las expectativas del retrato canónico. Tal tendencia comenzó aproximadamente en 2015 y se reforzó en las elecciones siguientes. Por ello, es importante registrar estos cambios para entender las nuevas realidades y describir, de manera más fiel, los mecanismos que sobreviven a los cambios identificados.

Palabras clave: Federalismo – Argentina – Provincias – Partidos políticos – Competencia electoral

Abstract: The purpose of this paper is to update the depictions of Argentine federalism. This analysis considers that the most common interpretation, which we will refer to as the “canonical” portrayal, is outdated. Argentine federalism no longer functions in the same way as described in the 1990s and early 2000s. This is evidenced by the results of provincial gubernatorial elections, where elected candidates do not strictly align with the expectations of the canonical depiction. This trend began around 2015 and was reinforced in subsequent elections. Therefore, it is important to document these changes in order to understand the new realities and to more accurately describe the mechanisms that persist amidst the identified changes.

Keywords: Federalism – Argentina – Provinces – Political parties – Electoral competition

¹ Artículo recibido el 19 de septiembre de 2024 y aceptado para su publicación el 31 de octubre de 2024.

² Esta nota de investigación es un homenaje especial a Marcelo Leiras, una destacada referencia en el estudio del federalismo en Argentina. Marcelo iba a presentar un artículo de investigación en este dossier, pero su prematuro fallecimiento le impidió terminarlo. No obstante, hemos incluido una nota con algunas ideas en las que estaba trabajando. Estas ideas surgen de una de sus últimas exposiciones, hecha en el conversatorio “Economía Política del Federalismo y Capacidades Estatales: Su impacto en la estabilidad macroeconómica”, realizado el 12 de octubre de 2023 en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Los coordinadores del dossier agradecen especialmente la invaluable colaboración de Lucas González y de dos evaluadores anónimos, quienes ayudaron a organizar la presentación de Marcelo y a completar las referencias bibliográficas. La ayuda de Alcides Bazza, coordinador del dossier, fue también clave durante la transcripción y la edición del texto. Además, los coordinadores y colaboradores en la nota expresan su gratitud al equipo editorial de la revista SAAP por brindar el espacio para su publicación.

1. Introducción

El propósito de este trabajo es actualizar los retratos del federalismo argentino. Este análisis considera que el retrato de la interpretación más habitual, que llamaremos “canónica”, es anacrónico. Según esta visión, el federalismo argentino se caracteriza por una serie de rasgos estructurales que moldean profundamente su dinámica política y fiscal. Primero, las reglas de representación favorecen la sobrerrepresentación de algunas provincias, lo que influye tanto en la distribución de recursos como en la formación de coaliciones políticas. Segundo, la flexibilidad de las reglas fiscales permite a los gobiernos provinciales beneficiarse políticamente del gasto sin asumir plenamente los costos de la recaudación de los mismos, incentivando comportamientos irresponsables que impactan negativamente en el equilibrio fiscal consolidado. Tercero, la competencia electoral se organiza en torno a las provincias, lo que convierte a los gobiernos de este nivel en el pilar del poder político y los transforma en actores clave dentro de las coaliciones nacionales. Finalmente, la manipulación de reglas electorales y la distribución de beneficios partidarios permiten a los gobernadores ejercer un control significativo sobre sus provincias, reduciendo la competencia y debilitando la rendición de cuentas.

Sin embargo, esta nota busca demostrar que el federalismo argentino no funciona de la manera en que se ha descrito durante la década de los noventa y primera década de los 2000. Esto se evidencia en los resultados de las elecciones provinciales a gobernador, donde los candidatos electos no se alinean estrictamente con las expectativas del retrato canónico. Tal tendencia comenzó aproximadamente en 2015 y se reforzó en las elecciones siguientes. Por ello, es importante registrar estos cambios para entender cuáles son las nuevas realidades y describir, de modo más fiel, los mecanismos que sobreviven a los cambios identificados.

La primera parte de esta nota de investigación profundizará en la descripción del retrato “canónico” del federalismo argentino. Luego, la segunda parte del trabajo aborda sus puntos problemáticos y plantea la necesidad de adoptar nuevas perspectivas teóricas para actualizar esta interpretación.

2. Analizando el retrato

El retrato canónico desarrollado desde la economía política del federalismo está construido sobre una anatomía de la federación que presta atención a cuatro rasgos distintivos:

1. Las *reglas electorales* que regulan la representación de las provincias en las legislaturas nacionales. Un rasgo distintivo de la estructura institucional del federalismo argentino es la sobrerrepresentación, o la marcada asimetría entre la distribución de la representación legislativa nacional y la distribución de la población provincial. Esto les daría a las provincias menos pobladas una ventaja política desproporcionada respecto de su peso demográfico, aspecto que tiene consecuencias para la construcción de mayorías de gobierno (Jones, 2001; Samuels y Snyder, 2001; Gibson et al., 2004, Gordin, 2006; Ardanaz et al., 2014).

2. Las *reglas fiscales* que distribuyen responsabilidades de gasto y atribuciones de recaudación entre los niveles de gobierno, y apuntan a disciplinar los principales agregados fiscales: el gasto público, el resultado fiscal y la deuda pública. El federalismo fiscal argentino se caracteriza por una marcada descentralización administrativa en complemento con un alto desequilibrio fiscal vertical. Es decir, una falta de correspondencia entre las responsabilidades de gasto a cargo de las provincias, asociadas fundamentalmente a la descentralización de los servicios más trabajo intensivos como la educación y la salud, y su limitada capacidad recaudatoria debido a la centralización impositiva llevada adelante por el gobierno nacional (Porto y Sanguinetti, 2001; González, 2016).

3. El grado de *competencia política*, más o menos limitada, que existe en las arenas provinciales. Los regímenes electorales de escala provincial, y en alguna medida también los regímenes para las elecciones legislativas nacionales tienden a dar un premio de representación a los partidos más votados. Este sesgo mayoritario de los regímenes electorales provinciales coincide con el sesgo partidario. En las provincias con un sesgo partidario más pronunciado, que también son las más sobrerrepresentadas en el Congreso de la Nación, el peronismo tendía a ganar las elecciones. Además del sesgo mayoritario, también habría una ventaja de los oficialismos provinciales sostenida, en la interpretación más habitual, con el uso prebendario de los recursos públicos y en el peso mismo de las administraciones públicas sobre las economías provinciales (por ejemplo, Gervasoni, 2010). Esto llevaría a un ejercicio democrático limitado. Incluso, algunos autores cuestionan el carácter democrático de

ciertos regímenes políticos provinciales, al punto de denominarlos regímenes “híbridos” o “autoritarios” (Gibson, 2013; Giraudy, 2015). Los líderes que reproducen su poder local en esas condiciones intercambian sus fichas políticas, sobre las que tienen un firme control, por beneficios instrumentales en el Congreso de la Nación. Es decir, los gobernadores pueden influir sobre los legisladores de sus provincias a votar favorablemente leyes que incrementan el gasto público, y este intercambio puede comprometer la sostenibilidad de las cuentas fiscales nacionales. Así, en las legislaturas nacionales no se internaliza el costo económico o ideológico de las decisiones, sino que los líderes canjean su capital político por asistencia financiera para atender necesidades fiscales. Esto daría lugar a un mecanismo perverso de elaboración de leyes que no contribuye al equilibrio macroeconómico³.

4. La *organización partidaria* entre niveles de gobierno o el tipo de jerarquías que vinculan a los líderes políticos nacionales y los provinciales. Aun cuando participen de etiquetas partidarias de escala nacional, el federalismo argentino concede amplia autonomía política a los líderes provinciales para establecer las estrategias de sus organizaciones partidarias y ejercer influencia sobre las carreras políticas de los legisladores nacionales (Calvo y Escolar, 2005; De Luca et al., 2002; Calvo y Micozzi, 2005; Benton, 2009, Lodola, 2009; Kikuchi y Lodola, 2014).

Este retrato está construido sobre una anatomía de la federación, que sugiere prestar atención a:

A. Las reglas de representación. En particular, aquéllas que regulan la representación de las provincias en las legislaturas nacionales. El nivel de sobrerrepresentación es producto de un conjunto de reglas que definen la estructura institucional del federalismo argentino, lo cual tiene efectos tanto fiscales como políticos. Desde el punto de vista fiscal, esta sobrerrepresentación afecta la distribución de los recursos públicos y el gasto entre las provincias. Al analizar el total de las transferencias fiscales a las provincias, estudios como los de Porto y Sanguinetti (2001) y Rodden (2010), encuentran que las provincias con menor cantidad de habitantes por legislador reciben más transferencias per cápita. Desde el punto de vista político, significa que no es posible formar una coalición electoral o legislativa ganadora a nivel nacional sin el apoyo de las estructuras de poder regional en las provincias sobrerrepresentadas.

³ Si bien varios de estos aspectos son compartidos con algunas otras federaciones (como Brasil, particularmente entre 1988 y 1994), este trabajo presenta rasgos característicos del federalismo argentino.

B. Las reglas fiscales, según la mayor o menor flexibilidad que estipulen para el manejo de las cuentas públicas. Como se mencionó anteriormente, la marcada descentralización administrativa, junto con un alto desequilibrio fiscal vertical característico del federalismo fiscal argentino, permite que los políticos provinciales disfruten de gran parte del beneficio político del gasto, pero asuman solo una pequeña fracción del costo político de los impuestos. En consecuencia, la ausencia de reglas fiscales o la existencia de reglas fiscales laxas aumentaría el incentivo para que los políticos provinciales adopten conductas fiscales irresponsables, que pueden financiarse, en última instancia, a través de transferencias fiscales nacionales (Bonvecchi y Lodola, 2011). Esto generaría externalidades negativas tanto sobre las jurisdicciones fiscalmente responsables como sobre el resultado fiscal consolidado.

C. La organización partidaria, es decir, qué tipo de jerarquías vinculan a los líderes nacionales y provinciales. O bien, si hay autonomía de los líderes provinciales. El hecho de que los distritos electorales coincidan con los límites provinciales convierte a la provincia en el escenario principal de la competencia partidaria y en la base de apoyo político para los partidos y sus líderes (Benton, 2009; De Luca, Jones y Tula, 2002). Como resultado, los grandes partidos políticos nacionales en Argentina han surgido y evolucionado recientemente de tal forma que sus coaliciones de gobierno a nivel nacional se describen mejor como alianzas confederadas (potencialmente volátiles) entre líderes provinciales en gran medida autónomos y con considerable poder. Así, los políticos provinciales tienden a aprovechar esta fuente de influencia electoral en sus intercambios con los líderes nacionales.

D. Un último aspecto vinculado a cuál es el rasgo político preponderante en las arenas políticas provinciales, en relación con el grado de competencia que existe en ellas. Pese a las grandes diferencias entre provincias, un patrón generalizado sería el grado limitado de la competencia partidaria. A través de la manipulación de la distribución proporcional, las reglas de distritación y las fórmulas electorales, los titulares de los gobiernos provinciales obtendrían ventajas competitivas que conducen a una rotación poco frecuente de los ejecutivos provinciales. Esta tendencia sería reforzada por la asignación partidista de empleos públicos y de la asistencia social. Al implementar tales tácticas, los gobernadores lograrían disuadir de manera efectiva a los contendientes internos dentro del partido, limitando la competencia partidaria. Esto plantea serias consecuencias, entre otras cuestiones, al obstaculizar la rendición de cuentas y la asignación eficiente de los recursos públicos.

La combinación de estas cuatro dimensiones permite hacer un retrato de una federación, y constituye el retrato canónico del federalismo argentino. Este retrato presenta características estructurales que condicionan tanto su dinámica política como fiscal. La sobrerrepresentación de ciertas provincias influye en la distribución de recursos y en la formación de coaliciones políticas; la flexibilidad limitada de las reglas fiscales fomenta comportamientos fiscales irresponsables, impactando en el equilibrio nacional; y la competencia electoral en el ámbito provincial fortalece el poder de los gobernadores, reduciendo la competencia y dificultando la rendición de cuentas. Estos factores reflejan un federalismo que a menudo obstaculiza la eficiencia y equidad en la administración de los recursos públicos. Y, consecuentemente, la estabilidad macroeconómica.

3. Revisando el canon

Consecuencias de las reglas fiscales

En primer lugar, tendríamos que ver cuáles son las consecuencias de las reglas fiscales. Como muestra el trabajo de González, tanto en su tesis de doctorado como en su libro (2016), en el marco de las mismas reglas fiscales se pueden obtener no solo resultados macroeconómicos sino también resultados políticos muy diversos, de acuerdo con el lado de la balanza en donde aprieta la restricción presupuestaria. Y el lado de la balanza donde esté apretando, dadas las circunstancias, tiene cierta correlación con la preminencia política que puede tener el gobierno nacional, o bien las autoridades provinciales en las tensiones redistributivas entre niveles de gobierno. Un gobierno nacional con alto apoyo electoral, legislativo y alta popularidad es probable que intente centralizar recursos, particularmente en condiciones de presiones fiscales en el nivel nacional. Por el contrario, un gobierno nacional con poco apoyo político en el electorado, el Congreso y la opinión pública es más probable que enfrente presiones redistributivas de los gobiernos provinciales, particularmente si los recursos de las provincias disminuyen o sus déficits fiscales aumentan.

Hay una cuestión importante: las reglas fiscales no han cambiado mucho en la Argentina durante los últimos años. Sin embargo, el resultado fiscal ha cambiado de modo muy significativo. En particular, las provincias tienen en la actualidad (2023) una solvencia que no hemos

observado en los últimos 40 años. Las provincias obtuvieron dicha solvencia, aproximadamente, desde el año 2016⁴.

Además, la interpretación acerca de la contribución al desequilibrio macroeconómico argentino del gasto fiscal con “restricciones débiles” que llevan adelante los gobiernos provinciales es inadecuada para la etapa actual y ha sido exagerada para etapas previas. Por ejemplo, atribuir el desequilibrio fiscal de las provincias que estuvo en la antesala de la caída del régimen de la convertibilidad omite el “pequeño” detalle de que hubo un tremendo agujero fiscal derivado del hecho de que se privatizó el sistema de jubilaciones con la presunción de que la economía iba a crecer al 5% por año. Presunción que fue irresponsable. Entonces, no es sorprendente que personas cercanas al autor de esa presunción (que fue Domingo Cavallo) colaboraran luego con ese diagnóstico que atribuye el desequilibrio fiscal y macroeconómico con el gasto provincial.

Entonces, necesitamos redefinir los términos de este problema. Aquí nos limitaremos a hacer sugerencias, sin ser posible aún tener una respuesta clara al respecto. Pero consideramos, en particular, que debemos quitarle peso a la relevancia del desequilibrio fiscal vertical. ¿Por qué? Porque la federación argentina es muy desigual. Todas las federaciones tienden a ser más desiguales que los países unitarios. La Argentina es interprovincialmente tan desigual como México o Rusia, pero bastante más desigual que Estados Unidos o Alemania. Siendo desigual, es de esperar que haya desequilibrios fiscales verticales en la medida que exista alguna economía de escala en la recaudación de impuestos. Que pareciera haberla. Motivo por el cual todos los países del mundo (unitarios y federales) tienden a centralizar, en mayor o menor medida, la recaudación de impuestos. Existiendo centralización impositiva, es esperable que también exista falta de correspondencia fiscal, problemas para que los gobiernos provinciales internalicen la restricción presupuestaria y, en la medida que exista algún esquema de redistribución, diferencias entre lo que las provincias “contribuyen” y “reciben” (Riffo, 2011, González, 2014, 2018).

Quisiera resaltar que este modo de plantear la discusión, es decir, provincias “recibiendo” o “contribuyendo” fondos, es completamente

⁴ La mayor solvencia fue resultado de la progresiva devolución, por parte del gobierno nacional a las provincias, de los fondos detraídos de la masa coparticipable en virtud de los pactos fiscales que estuvieron vigentes hasta 2015. A partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en noviembre de ese año, que resolvió la causa iniciada por la provincia de Santa Fe contra el Estado nacional, las detracciones comenzaron a disminuir durante los años siguientes.

inadecuado. Lo que el gobierno nacional recauda en una provincia no lo contribuye la provincia. Más bien, es el fisco nacional recaudando impuestos en ese territorio provincial y, luego, haciendo inversiones en ese lugar.

Además, no corresponde plantearlo en esos términos porque la Argentina es una federación, no una confederación (tampoco es una unión transitoria de provincias)⁵. Por lo tanto, la forma adecuada de plantear el problema es: ¿cómo deberían distribuirse las responsabilidades de recaudación y gasto público para tener niveles semejantes de oferta de bienes públicos en todas las provincias? Si fuéramos como la Unión Europea, correspondería preguntarse, por ejemplo, si los contribuyentes alemanes contribuyen tanto como reciben (en gran parte no es así, por eso después viene el disciplinamiento del Banco Central Europeo a los demás países). Pero no es el modo de pensarlo para Argentina. Insistimos sobre este punto porque, en función de la experiencia del autor en el Ministerio del Interior (hasta diciembre de 2023), hoy estamos viendo un momento confederal. Es decir, un momento de fuerte predominio de los intereses definidos a escala provincial que compromete la construcción de mayorías nacionales y dificulta el restablecimiento de los desequilibrios macroeconómicos que urgentemente necesitamos.

En resumen, el planteo adecuado para la Argentina, como federación y no confederación, no debe centrarse en si cada provincia recibe en proporción a lo que aporta, sino en cómo distribuir de manera equitativa las responsabilidades de recaudación y gasto público para asegurar un nivel similar de bienes públicos en todo el país. Aunque en la actualidad la dinámica de poder refleja una lógica con una fuerte primacía de los intereses provinciales, este enfoque fragmentado dificulta la construcción de consensos nacionales y obstaculiza la implementación de la política económica.

Provincialización y segmentación

Por un lado, existe una provincialización de las organizaciones partidarias, es decir, las organizaciones partidarias provinciales tienden a

⁵ En una confederación, los estados (o provincias) miembros que deciden formar la unión son estados soberanos, pueden separarse unilateralmente y mantienen una alta autonomía. En una federación, los estados miembros forman una unión cediendo facultades y potestades al gobierno central y no pueden separarse por decisión propia.

separarse de las coaliciones nacionales de las que participan; o bien, directamente a no participar en ninguna coalición nacional. Y, por otro lado, hay segmentación. La competencia por los cargos nacionales tiene una lógica muy distinta a la competencia por los cargos provinciales. Podemos observar esto más claramente ahora porque Javier Milei ganó en las elecciones nacionales y tuvo resultados muy malos en las provinciales, pero es algo que viene ocurriendo hace un tiempo. Todo esto tiene consecuencias para la construcción de mayorías, como nos referiremos en un momento.

Competitividad en la escala provincial

Luego, de modo muy interesante, si se prestara atención a los libros que se escribieron sobre democracia subnacional en Argentina y otros lugares, desde el trabajo de Gibson (2013) hasta trabajos como el de Gervasoni (2010), por ejemplo, se podría pensar que esos regímenes tenían mecanismos de retroalimentación y, por lo tanto, una probabilidad de supervivencia larguísima. Pero ahora los datos nos dan la sorpresa: parece que esto no ocurre. Como veremos en un momento, el peronismo perdió la elección en varias provincias. Y no solo el peronismo. La competencia por los cargos provinciales tiene una distribución de probabilidades interpartidarias bastante más pareja que en otros momentos. Por lo tanto, esto es una invitación a que revisemos las teorías con las que analizamos los determinantes de la democratización. Las teorías predominantes que manejamos son dos: una es la que analiza la capacidad que tienen los ejecutivos provinciales para “comprar” voluntades; y, por otro lado, la teoría que tiene una raíz más societal o estructural, en la que las economías más simples permiten que elites sociopolíticas controlen el juego porque controlan recursos económicos y políticos críticos.

Bueno, estas teorías no se ajustan muy bien a los hechos recientes (como el mayor equilibrio fiscal de las provincias y oficialismos provinciales relativamente estables perdiendo elecciones en 2023). O bien se redistribuyó la propiedad de los recursos críticos de modo muy rápido; o las voluntades que el Estado compraba “las está comprando muy baratas”, porque muchos oficialismos perdieron las elecciones de 2023. Algo que luce más probable es que nuestro diagnóstico no estaba bien y hay que actualizarlo. Creemos que está ocurriendo esto último.

Por lo tanto, las condiciones socio-institucionales que identifica la literatura sobre democracias subnacionales es relevante, pero ciertamente

no ofrecen un retrato lo suficientemente exhaustivo de la política provincial en la Argentina.

¿Qué está pasando con la competencia electoral en la Argentina?

El carácter nacionalizado o desnacionalizado de un sistema de partidos es una cuestión que se presta fácilmente a equívocos, en particular, cuando analizamos el caso de las federaciones. Esto es así porque se trata de un fenómeno multidimensional, al igual que otros temas vinculados con la construcción de mayorías legislativas y el carácter centralizado o descentralizado de la política pública.

Por lo tanto, para conseguir mayor claridad en la discusión —que siempre es difícil ya que suele haber un uso interesado y deliberadamente inadecuado de los conceptos en la discusión política sobre federalismo—, es importante distinguir entre una dimensión “horizontal” de la nacionalización partidaria y otra dimensión “vertical”.

La dimensión “horizontal” se refiere a la relativa homogeneidad en la distribución interprovincial de los votos para la misma categoría de gobierno. Desde este punto de vista, un partido nacionalizado es aquél que obtiene aproximadamente la misma cantidad de votos en todas las provincias. Por ejemplo, para la categoría de presidente. En la experiencia argentina reciente de 2023 esto se dio con La Libertad Avanza (LLA), que se consolidó como un partido muy nacionalizado. Obtuvo más del 30% de los votos en todas las provincias del país, a excepción de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La dimensión “vertical” se refiere a la congruencia entre el caudal de votos que un partido obtiene en cada provincia para distintas categorías. Mientras que la dimensión horizontal es la misma categoría para todas las provincias, la dimensión vertical se vincula con diferentes categorías en la misma provincia. Lo que ha ocurrido durante los últimos años es que hubo una creciente “incongruencia” en esta dimensión. Es decir, partidos políticos que obtienen porcentajes de votos marcadamente distintos en los cargos nacionales y provinciales que compiten en la misma provincia. Acá también LLA es un ejemplo, pero no es el único. Incluso, en algunos casos, las coaliciones que se forman para competir nacionalmente no tienen nada que ver con las coaliciones que se forman en la competencia provincial.

Entonces, aparece un tipo de sistemas de partidos que llamaremos “segmentado”. Es decir, partidos con nacionalización horizontal alta

(homogeneidad en la distribución interprovincial de votos), pero con nacionalización vertical baja (incongruencia entre los caudales de votos que obtienen los partidos para distintas categorías) (ver tabla 1).

TABLA 1
Dimensiones de nacionalización partidaria
y tipos de sistemas de partidos

| | | Nacionalización Vertical o Integración | |
|--|-------------|---|-------------------|
| | | Alta | Baja |
| Nacionalización Horizontal o Agregación | Alta | Nacionalizado | Segmentado |
| | Baja | Federalizado | Disperso |

Fuente: Elaboración propia.

Hablamos de segmentación porque es como si uno cortara la competencia nacional y la competencia provincial. Entonces, las solidaridades entre quienes compiten por cargos nacionales y provinciales son más volátiles. El hecho de que a un candidato por cargos nacionales le vaya bien en la elección y que eso no esté asociado a que le vaya bien electoralmente a un candidato del mismo partido a un cargo provincial hace que las alianzas entre ellos no siempre se preserven. A veces prosperan y muchas veces no. Este aspecto hace que las mayorías legislativas sean volátiles.

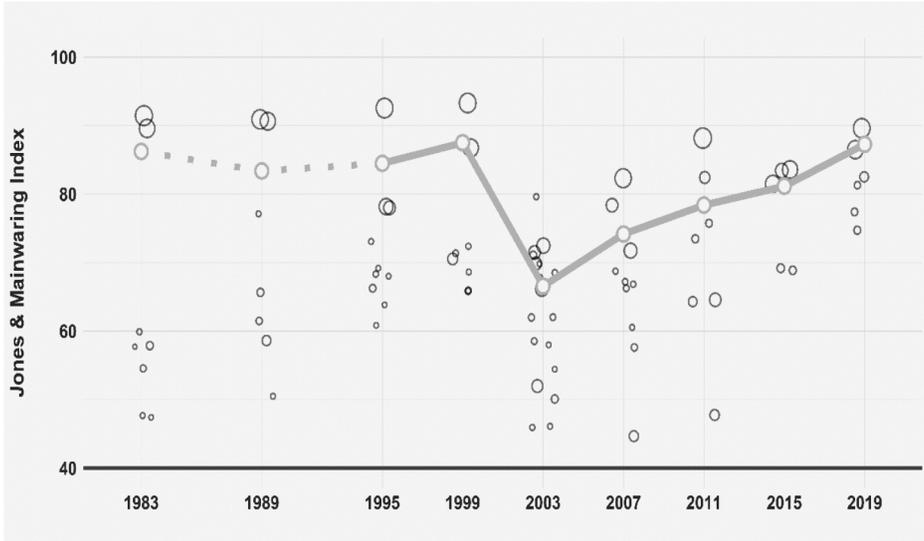
En un contexto como el actual, con alta fragmentación, esta segmentación y volatilidad de las mayorías no es necesariamente algo malo. Curiosamente, y dada la dificultad de las decisiones que se deberán tomar muy pronto en la Argentina, tener coaliciones volátiles y cambiantes puede facilitar su construcción. Seguramente no su mantenimiento, pero sí su construcción.

En el Gráfico 1 (elaborado por Santiago Alles), se muestra que la nacionalización horizontal fue aumentando en coincidencia con las dos grandes coaliciones: Juntos por el Cambio y el Frente de Todos (luego, Unión por la Patria). Creemos que esta nacionalización se va a mantener

porque, como veníamos diciendo, las tres coaliciones en la competencia presidencial tuvieron distribuciones interprovinciales de los votos parejas.

GRÁFICO 1

La (re) Nacionalización de la Competencia: sin apuro y sin pausa

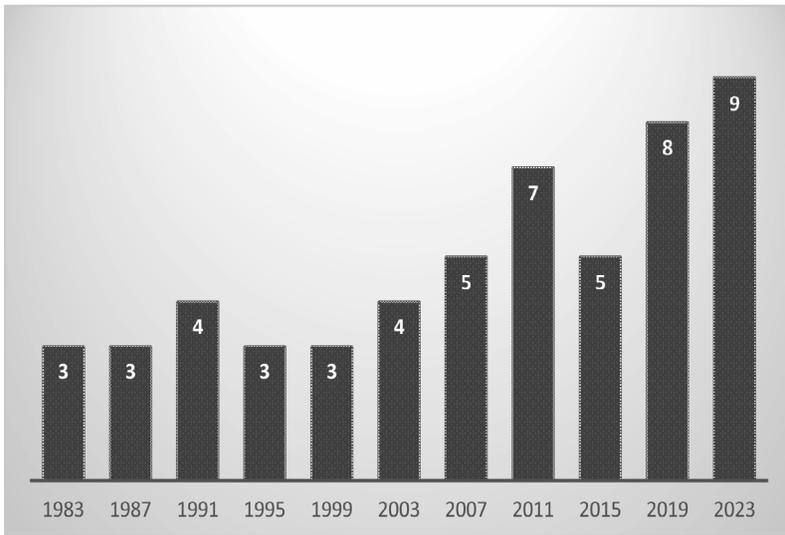


Fuente: Santiago Alles.

Ahora, esto coincide con un fenómeno de provincialización (ver Gráfico 2). Por ejemplo, en 2023, hubo 9 de 24 provincias con partidos provinciales a cargo del ejecutivo provincial. Un partido provincial es un partido que no compite con esa etiqueta en ningún otro distrito que no sea esa provincia. Por ejemplo, el Frente Renovador Misionero, el Movimiento Popular Neuquino (MPN), diríamos que el “Cordobesismo” es un partido provincial, pese al origen peronista de sus dirigentes. Estos datos refuerzan la tendencia de 2019.

GRÁFICO 2

Gobernaciones a cargo de partidos provinciales



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Andy Tow.

A este fenómeno, además, contribuye el hecho de que muchos peronismos provinciales tuvieron cierta autonomía respecto del peronismo nacional, particularmente durante el gobierno de Alberto Fernández. Entonces, consideramos conveniente medir la variable provincialización de forma más prolija y usar un índice multidimensional. Hay varios sentidos bajo los cuales se puede decir que un partido es más provincial o nacional, pero tomando este indicador que es medio “grueso” observamos que hay una tendencia a la provincialización consistente con el diagnóstico de segmentación del sistema de partidos antes expuesto.

Veamos ahora qué ha pasado con el predominio peronista en las elecciones para gobernador. En el gráfico 3 tenemos períodos desde el año 1983, con ejecutivos provinciales a cargo de distintos partidos. El Partido Justicialista está en azul, la Unión Cívica Radical en rojo, el PRO en amarillo y en verde tenemos a otros partidos que no es alguno de los tres anteriores. Como se puede apreciar, el gráfico se va poblando de verde y se va despoblando de azul. Este es un fenómeno muy influyente para el funcionamiento del Congreso de la Nación. Por primera vez desde 1983 vamos a tener un senado mayoritariamente no peronista. Y,

por otro lado, un senado disputado, como aspecto desafiante. Además, el hecho de que haya recambio (en muchos casos, recambio con gobierno dividido, lo que implica un ejecutivo a cargo de un partido y un legislativo con mayorías de otro partido), refleja un retrato predominante de la construcción de poder a escala provincial muy distinto del retrato que estábamos acostumbrados a manejar. Por todo esto, consideramos conveniente ajustar nuestro diagnóstico y lentes teóricas.

Podríamos decir, entonces, que estos “híbridos” son bastante volátiles, o unos autoritarismos muy frágiles a los que fue relativamente sencillo ganarles. Esto nos lleva a plantear los siguientes interrogantes:

¿La explicación patrimonial es tan potente? Si el patrimonialismo fuera tan potente ¿Poggi hubiera ganado en San Luis? ¿En San Juan hubiera perdido la elección Uñac? ¿Cuánto es lo que realmente compra un Estado que pesa aproximadamente un 30% de la economía provincial? ¿Es esto lo que está ocurriendo? ¿O hay alguna dimensión de la competencia política que no estamos reconociendo bien? ¿No es un poco liviano el uso que le estamos dando a categorías como democracia, autoritarismo o régimen híbrido? La atribución de regímenes autoritarios a gobiernos subnacionales es bastante fuerte. Parece confuso que podamos tener un enclave autoritario dentro de un régimen que a nivel nacional tiene una competencia democrática por los cargos. Por estas cuestiones, sospechamos de la explicación patrimonial.

Por otro lado ¿Es pertinente la explicación societalista (aquella que mencionamos más arriba y que vincula la complejidad de la economía con las configuraciones de las elites políticas)? Bueno, también sospechamos de la pertinencia de esta explicación. Por ejemplo, las economías menos diversificadas, como la sanjuanina, con gran preminencia de la minería, ¿de repente se volvió más compleja? Consideramos que este tipo de abordajes presenta dos problemas: Primero, probablemente es demasiado simple a escala de cada provincia. Y segundo, porque tiende a generalizar explicaciones que, quizás, valían para un grupo pequeño de provincias al conjunto de las provincias.

Entonces, necesitamos una explicación desde la economía política más sensible, que pueda reconocer cuáles son los factores socioeconómicos relevantes para la construcción de una mayoría de gobierno dentro de cada provincia. Y, por otro lado, un inventario un poco más complejo, capaz de reconocer la amplia variedad de modos de funcionar de los sistemas políticos provinciales.

GRÁFICO 4

Partido ganador de elecciones a gobernadores provinciales según período, provincia y zona geográfica

| Región | Provincia | 1983-1987 | 1987-1991 | 1991-1995 | 1995-1999 | 1999-2003 | 2003-2007 | 2007-2011 | 2011-2015 | 2015-2019 | 2019-2023 | 2023-2027 | |
|-----------|---------------------|--------------------|-----------|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Pampeana | Nación | UCR | PJ | PJ | PJ | UCR | PJ | PJ | PJ | PRO | PJ | LLA | |
| | Buenos Aires | UCR | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PRO | PJ | PJ | |
| | Córdoba | UCR | UCR | UCR | UCR | PJ | |
| | Santa Fe | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PS | PS | PS | PJ | UCR | |
| | CABA | Elección indirecta | | | UCR | FREPASO | FREPASO | PRO | PRO | PRO | PRO | PRO | |
| | La Pampa | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | |
| | Entre Ríos | UCR | PJ | PJ | PJ | UCR | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | UCR | |
| | Mendoza | UCR | PJ | PJ | PJ | UCR | UCR | PJ | PJ | UCR | UCR | UCR | |
| | San Juan | PBSJ | PBSJ | PJ | PJ | CR/PBSJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PyT |
| | San Luis | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | Avanzar |
| NOA | Tucumán | PJ | PJ | PJ | FR | PJ | |
| | Santiago del Estero | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ/f/FCS | FCS | FCS | FCS | FCS | FCS | |
| | Catamarca | PJ | PJ | UCR | UCR | UCR | UCR | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | |
| | La Rioja | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | |
| | Jujuy | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | UCR | UCR | UCR | |
| | Salta | PJ | PJ | PRS | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PAIS | PAIS | |
| | Misiones | UCR | PJ | PJ | PJ | PJ | FRC | FRC | FRC | FRC | FRC | FRC | |
| | Chaco | PJ | PJ | PACH | UCR | UCR | UCR | PJ | PJ | PJ | PJ | UCR | |
| | Corrientes | PAL | PAL | PAL/f/PAL/PANU | PJ/f | PJ/f | UCR | UCR | UCR | UCR | UCR | UCR | |
| | Formosa | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | |
| Patagonia | Río Negro | UCR | UCR | UCR | UCR | UCR | UCR | UCR | PJ/FG | JSRN | JSRN | JSRN | |
| | Neuquén | MPN | MPN | MPN | MPN | MPN | MPN | MPN | MPN | MPN | MPN | Comunidad | |
| | Chubut | UCR | PJ | UCR | UCR | UCR | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PRO | |
| | Santa Cruz | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | PJ | SER | |
| | Tierra del Fuego | Elección indirecta | | MPF | MPF | PJ | UCR | ARI | PSP | PJ | FORJA | FORJA | |

Fuente: Elaboración propia.

Volviendo entonces a lo que discutíamos al inicio ¿en qué medida el hecho de que la competencia política haya sido desnacionalizada —y con cierto predominio centrífugo provincial— ha contribuido a los desequilibrios macroeconómicos argentinos?

En primer lugar, no consideramos relevante el canal fiscal. No nos parece que los problemas fiscales en Argentina sean atribuibles a que los gobiernos provinciales no internalizan la restricción presupuestaria adecuadamente. Y si existe un canal fiscal, se vincula con decisiones de gasto a escala nacional que han sido muy importantes. En el caso de la Convertibilidad, fue la privatización del sistema previsional. Y en el caso de los gobiernos del Frente para la Victoria fueron los subsidios para la compra de energía. Tales subsidios son, por lejos, el contribuyente más significativo al desequilibrio fiscal.

Además del canal fiscal, consideramos que hay otro canal más importante: el cambiario. Ahí probablemente influyan las provincias, quizás no directamente por su peso en el Congreso de la nación, sino a través de su influencia en la discusión política general para favorecer la tendencia que han tenido todos los gobiernos a la apreciación del tipo de cambio. Esta apreciación cambiaria tiene una contribución muy significativa al desequilibrio económico argentino, que se inició entre los años 2010 y 2011 con el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y que se mantuvo en el gobierno de Mauricio Macri hasta 2018. Esto generó una sensación del bienestar general muy importante a través del consumo interno, que luego tuvo una traducción electoral muy potente. Las provincias probablemente contribuyeron en la medida que, en el contexto de apreciación cambiaria, el nivel de consumo en las economías provinciales fue más intenso. Consideramos que esto tuvo un peso mucho más significativo que el “presunto” desborde del gasto provincial.

Carácter de los intercambios legislativos

¿Qué tipo de intercambios podemos esperar o deseáramos tener en el Congreso de la Nación? ¿En base a qué criterios debieran constituirse mayorías en favor y en contra de las iniciativas en el Congreso de la nación? Algunos textos (ver, por ejemplo, Ardanaz et al., 2014), que nosotros mismos hemos suscripto, contrastan el intercambio instrumental y motivado por urgencias e intereses fiscales respecto de un intercambio más ideológico y doctrinario. En ese esquema, parte del problema está en que las mayorías provinciales no internalizan el costo de las decisiones

adecuadamente y venden “mal” su voto. Lo venden en base a parámetros que no son los relevantes para estructurar una buena decisión (como, por ejemplo, una decisión que preserve equilibrios fiscales agregados).

Ante este planteo, surgen dos interrogantes: ¿No ocurre esto en todas las federaciones? Por ejemplo, en Estados Unidos es muy frecuente ver que las iniciativas legislativas suelen tener muchas páginas, donde ingresan un montón de cosas reclamadas por intereses de escala estadual, o bien, distrital. Son iniciativas “ómnibus”. Todo este fenómeno se conoce en la literatura como “*pork barrel politics*”. Es decir, como si fuera una política en donde se mete en un mismo recipiente todo lo que los “chanchos” de la política comen, y todo el mundo va ahí y recibe lo suyo (desde obras de infraestructura local hasta apoyos o subsidios a sectores económicos y grupos sociales varios). Esto es efectivamente así en los Estados Unidos, desde hace mucho tiempo. Y algo parecido a eso hay en la Argentina cuando se discute el presupuesto o asuntos fiscales.

¿Es preferible la discusión ideológica? No estamos muy seguros, porque cuando el congreso norteamericano se puso menos “*pork barrel*” y más ideológico durante los últimos años, el resultado no fue una decisión que internaliza de modo más virtuoso los costos de la política, sino ninguna decisión. Es decir, empezó un período de bloqueo legislativo y parálisis decisoria. Entonces, deberíamos ver con un poco más de benevolencia el pragmatismo de los representantes de las provincias como vehículos para la construcción de mayorías legislativas. Ojalá los representantes de estos partidos provincializados contribuyan a la toma de decisiones difíciles que se van a tener que tomar en la Argentina para restituir el equilibrio macroeconómico que necesita nuestro país, y, francamente, no creo problemático que lo hagan a cambio de bienes particulares de escala provincial o, inclusive, subprovincial, en la medida que eso facilite la toma de decisiones en contraste con un escenario sin ninguna decisión.

Referencias bibliográficas

- Ardanaz, M., Leiras, M y Tommasi, M. (2014). The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development*, 53, 26-45.
- Benton, A. (2009). What makes strong federalism seem weak? Fiscal resources and presidential–provincial relations in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(4), 651-676.

- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2011). The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *The Journal of Federalism*, 41(2), 179-206.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La Nueva Política de partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires: Prometeo/Pent Fundación para la Integración de la Argentina en el Mundo.
- Calvo, E. y J. P. Micozzi (2005). The Governors' Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races. *The Journal of Politics*, 67(4): 1050-1074.
- De Luca, M., Jones, M. y Tula, M. I. (2002). Back-rooms or ballot boxes: Candidate nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35(4), 413-436.
- Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World politics*, 62(2), 302-340.
- Gibson, E. L., Calvo, E. y Falletti, T. (2004). "Reallocative federalism: Legislative overrepresentation and public spending in the Western Hemisphere". En Edward Gibson (Ed.), *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. L. (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and autocrats: Pathways of subnational undemocratic regime continuity within democratic countries*. Oxford: Oxford University Press.
- González, L. I. (2014): Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en América Latina. *América Latina Hoy*, 67, 167-190
- González, L. I. (2016). *Presidents, Governors, and the Politics of Distribution in Federal Democracies: Primus Contra Pares in Argentina and Brazil*. New York: Routledge.
- González, L. I. (2018). Federal transfers, inequality, and redistribution: Contrasting theories and empirical evidence for five Latin American cases. *Regional & Federal Studies*, 29(2), 165-185.
- Gordín, J. P. (2006). Intergovernmental fiscal relations, 'Argentine style'. *Journal of Public Policy*, 26(3), 255-277.
- Jones, M. (2001). "Political institutions and public policy in Argentina: An overview of the formation and execution of the national budget". En Stephahn Haggard, & Mathew McCubbins (Eds.), *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kikuchi, H. y Lodola, G. (2014). The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case. *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), 73-105.

- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49(194), 247-286.
- Porto, A., y Sanguinetti, P. (2001). Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina. *Economics and Politics*, 13(3), 237-256.
- Riffo, L. (2010). *Desigualdades económicas regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samuels, D., y R. Snyder (2001). The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, 31(4), 651-671.

Artículos

Comparing the Effects of Economic and Financial Crises on Regional Disintegration in the European Union (2009) and Mercosur (1999–2001)^{1 2}

Comparación de los efectos de las crisis económicas y financieras en la desintegración regional en la Unión Europea (2009) y Mercosur (1999-2001)

LUIZA VILELA AMELOTTI
Federal University of Pernambuco, Brazil
luiza.amelotti@ufpe.br



RAFAEL MESQUITA DE SOUZA LIMA
Federal University of Pernambuco, Brazil
rafael.mslima@ufpe.br



MARCELO DE ALMEIDA MEDEIROS
Federal University of Pernambuco, Brazil
marcelo.medeiros@ufpe.br



Conflict of interests:

No conflict of interest.

Funding / Financiamento de la investigación:

National Council for Scientific and Technological Development – CNPq (grant n. 303247/22015-0)

Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE) - 2020-2024 (grant n. IBPG-0312-7.09/20)

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.a5>

Abstract: This paper delves into Regional Organizations' reactions to crises, exploring whether such occurrences lead to disintegration. Crisis situations pose immediate and unforeseen challenges to regional cooperation and integration. The responses to these crises vary, with potential outcomes ranging from increased cooperation to disintegration or maintenance of the status quo. To understand why organizations disintegrate

¹ Artículo recibido el 6 de mayo de 2024 y aceptado para su publicación el 31 de octubre de 2024.

² Previous versions of the manuscript were presented in a NEPI (UFPE) meeting on 9 December 2019 and at the 26th World Congress of Political Science of the International Political Science Association (IPSA) at Panel GS04.08 'Regional (Dis)Integration in Compared Perspective: Europe and Latin America', under the title 'Crisis vs. Disintegration: Comparing the Cases of the European Union and Mercosur', on 15 July 2021. We thank all the participants of both events for their valuable contributions.

or hold together after crises, we compare the 2009 Eurozone budgetary crisis with the 1999-2001 financial crisis in Mercosur. Using Most Different Systems Design, we analyze factors preventing member defection. Our findings suggest that regional powers play a crucial role in preserving bloc integrity, acting as a sufficient condition to prevent defection. This study contributes to theory consolidation by testing models across different regions and moments, offering insights into causal mechanisms of regional disintegration or cohesion.

Keywords: Regional Organizations – Crises – Disintegration – Cooperation – Regional Powers

Resumen: Este artículo analiza las respuestas de las Organizaciones Regionales ante crisis y su posible efecto en la desintegración. Las situaciones de crisis presentan desafíos inmediatos e imprevistos para la cooperación e integración regional, con respuestas que pueden favorecer la cooperación, desintegración o estabilidad. Para comprender por qué las organizaciones se desintegran o permanecen, comparamos la crisis presupuestaria de la Eurozona de 2009 con la financiera de Mercosur de 1999-2001. Utilizando el Diseño de Sistemas Más Diferentes, analizamos factores que previenen la deserción de miembros. Nuestros hallazgos sugieren que los poderes regionales son clave para preservar la integridad del bloque, previniendo la deserción. Este estudio contribuye a la consolidación teórica al probar modelos en diferentes regiones y momentos, ofreciendo ideas sobre los mecanismos causales de la desintegración o cohesión regional.

Palabras clave: Organizaciones Regionales – Crisis – Desintegración – Cooperación – Potencias Regionales

1. Introduction

Regional Organizations (RO) have increasingly become central actors in the international system, not only facilitating cooperation among states but also managing cross-border challenges that individual nations may struggle to address alone. However, these organizations face constant pressures, and their durability is often tested by unforeseen crises that impose urgency and provoke instability. Economic downturns, political upheavals, and social unrest are examples of events that can disrupt the fabric of regional commitments, challenging the cohesion and purpose of regional organizations.

Since crises are at once unexpected, urgent, and threatening, their occurrence can jeopardize regional cooperation and/or integration. Yet, no deterministic pattern can be predicted. On the one hand, disruptive moments can lead to the breakdown of commitments, short-term selfish action, and drainage of resources away from regional endeavors. On the other hand, they can also catalyze renewed cooperation or increase states' perception of the need to band together. And even still, some organizations might be so loosely integrated from the outset that an intervening crisis will hardly find any supranational matter to disintegrate.

Thus, when a crisis strikes, it raises critical questions about the resilience of these institutions: Does the onset of a crisis foster deeper cooperation, or does it expose divisions that lead to disintegration? And how do the organizational and economic characteristics of the crisis-stricken RO affect its response?

To understand why organizations may disintegrate or hold together after crises, we compare two cases: the 2009 financial crisis in the Eurozone and the 1999-2001 financial crisis in the Common Market of the South (Mercosur). The former posed a concrete disintegration threat to the European Union (EU), as Greece's potential exit (Grexit) would expose the limits of EU monetary policy. Despite this, the Troika – the European Commission, European Central Bank, and International Monetary Fund – worked with Greece to avoid a breakup. The second case involved economic instability spilled over from Brazil to Argentina, leading to protectionism and tensions within Mercosur, but no member left the bloc.

These common outcomes justify an EU-Mercosur comparison using a Most Different Systems Design (MDSD) to examine factors that prevent member defection. Our study contributes to consolidating theory by complementing prior research. Since Grexit, models explaining crises and ROs responses have emerged – yet mostly focused on the EU. Meanwhile, recent gridlocks in Latin America have motivated similar analyses, though both literatures are not always conversant. For a generalizable model, these frameworks require testing across regions and time periods. Our qualitative comparison between Europe and Latin America thus supports comparative regionalism, enhancing disintegration theories by testing diverse units and clarifying causal mechanisms. Our findings suggest that, from several causes of resilience suggested by the literature, regional powers play a crucial role; their actions to maintain bloc integrity can often prevent member defection.

The investigation is structured in seven parts, beyond this introduction. Our theoretical framework is expounded in the second section. In the third section, we present the variables and methods. In the fourth section, we justify our focus on economic crises and our comparison of the EU and Mercosur as MDSD. The fifth and sixth parts analyse the EU and Mercosur crises, respectively. The seventh section discusses the cases, and the concluding eighth section tackles limitations of the current study.

2. Theoretical Framework

Integration, Disintegration and Crisis: concepts

There are numerous responses to crises, varying from the strengthening of the integration process to its disruption. Following Nolte and Weiffen (2021), this outcome is regarded as ranging from a positive pole, “resilience” to a negative one, “disintegration”.

While resilience is associated with the organization’s ability to “reactivate and resume its activities after a crisis” (Nolte and Weiffen, 2021: 27), disintegration refers to the “structural dismantling of regional dynamics” leading to termination or marginalization (Carvalho and Senhoras, 2020: 65). It signifies “a reduction in the existing level, scope, and membership of integration”, impacting (i) the organization’s geographical scope; (ii) the breadth of political matters coordinated by it; (iii) its institutional complexity; (iv) and the political coordination among organization members (Schimmelfennig, 2017: 316; Vollaard, 2018: 50). Although in popular discourse the moments when governments declare they wish to abandon the RO are often dubbed crises, it follows that the crisis is a distinct and anterior event that impacts states’ institutional commitments.

Following Hermann (1969), crises are defined as situations which: (i) threaten the high priority goals of the decision-making unit, (ii) restrict the time available for response, (iii) surprise the members of the decision-making unit. Boin et al. (2005), similarly, define crisis as a “serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making vital decisions”. This definition shares the traits of threat and urgency, whilst underscoring that actors in a crisis are (iv) highly uncertain about its causes, consequences, and how to respond.

Hermann (1969) and Boin et al.’s (2005) definitions put actors and the hard circumstances of their reactions at the center. From this we gather that a crisis has no agency on its own: it is an intervening stimulus that might lead to disintegration depending on its effect over states.

Crisis as intervening variables

Theories of regional integration have at their core different mechanisms that connect the features of integration parties to political outcomes. Each of these accounts and their accompanying mechanisms ascribes a distinct role to intervening crises.

For neofunctionalism, integration is path-dependent, and crises are endogenous. For instance, spillover effects can be regarded as a mild crisis creating new flows and allegiances. Consequently, major crises are moments of “massive spillover” (Schimmelfennig, 2017: 321). Neofunctionalists expect that highly integrated organizations respond to those crises restrengthening integration. Thus, path-dependency is the main mechanism through which current levels of integration affect the likelihood of future disintegration. In other words, the initial values of variables such as longevity or supranational density will be determinant to the outcome.

However, Vollaard (2018: 26) argues that, from an epistemological viewpoint, “neo-functionalism’s inclination towards integration diminishes its ability to explain European disintegration”. Intergovernmentalism, in contrast, sees crises as exogenous and their main effect is to alter the preferences and resources of national governments, so that bargaining outcomes might change. Hence, the impact of a crisis is indeterminate. It might trigger disintegration (if states perceive that pooling resources and competences is undesirable) or integration (if they understand a coordinated response is superior to a unilateral one). In addition, the bargaining framework implies that the preference of more powerful members is determinant in the ROs response, thus placing more explanatory weight on the asymmetries between members (Schimmelfennig 2017)³.

Outside the EU, middle-range theories on Latin American regionalism have emphasized ideology, leadership, and institutional design (e.g. Saraiva and Hernandez, 2019; Agostinis and Nolte, 2023). These contributions are nonetheless at some distance from ours, as their dependent variables are not the same as disintegration, and their drivers refer to endogenous political conflicts and not to exogenous crises.

More bounded comparisons are found in Henning (2011) and Saugruger and Terpan (2016), who compare a series of economic and financial calamities in Europe, Latin America, and Asia. For Henning, the causal links through which crises impact regions are manifold: they can trigger societal demands for state action (e.g.: protectionism) and impact incumbent survival; they force choice upon leaders, halting any strategic ambiguity from calmer periods; a crisis can lead to preference converge or divergence among bloc members, depending on how homogeneously its effects are felt; shift power distributions; and prioritize certain topics.

³ Also in Webber (2016: 359): “in hegemonic-stability-theoretical vein [...] the EU stands and falls with Germany”.

Saurugger and Terpan, in turn, adopt an institutionalist framework and perceive crises as windows allowing for change within ROs. Traditional cognitive frames are challenged and the need for sense-making allows actors to bring about institutional update. As they put it, crises “transform the understanding actors have of how to deal with issues and enable actors whose interest have diverged from the mainstream paradigm to use the window of opportunity created by the crisis to influence the debate anew” (Saurugger and Terpan, 2016: 4).

The authors emphasize factors such as state power, level of institutional density, and citizens attitude in explaining whether institutional change ensues. For our study, the first two are important as they encompass the main intergovernmental and neofunctional logics. The authors posit that the greater a state’s relative power before a crisis, the higher the chance that it will be able to chart the course of the institution during the tribulations. Institutional density, in turn, is path-dependent: strong previous institutional commitments make it likely that the default response to the crisis is greater integration. In a similar vein, Nolte and Weiffen’s (2021: 6-7) investigation of “regionalism under stress” also holds that economic interconnectedness and previous institutional density should lead to greater resilience.

Building on the discussion, the neofunctional expectation is that economic interconnectedness and institutional density will strengthen resilience, creating a stable base for cooperation during crises. Because of the mechanism of path-dependence, strong pre-existing commitments within institutions make deeper integration a more probable response to turmoil, and highly integrated organizations often reinforce integration in crises, thereby consolidating cohesion. As to intergovernmentalism, crises can either align or divide member preferences, depending on the extent of shared impact. States with greater pre-crisis power are likely to steer the organization’s response, leveraging their influence to guide it through challenges. In this context, the bargaining mechanism suggests that the preferences of more powerful members will play a decisive role in shaping the organization’s direction.

3. Methods and Variables

As our design involves a cross-regional comparison, it is worth underlining that ROs start out from distinct levels of integration when hit by crises. Focusing on a shared baseline indicator across entities is a more

promising choice when comparing heterogeneous ROs. Given the handicap between Mercosur and the EU in terms of policy depth and ambition, it is recommended to concentrate on membership withdrawal as a stabler and more fundamental indicator. It is true that defenestrating a troublesome member can save a struggling organization (Agostinis and Nolte, 2023), but, as the case studies will show, this would not apply to the Grexit and Mercosur crises. Defection by Greece or Argentina would have cast doubt on the whole enterprise, so that their retention is taken as a measure of resilience. Hence, in the selected cases, we observed a common outcome: the permanence of Greece and Argentina in their respective blocs. Last, it is important to note that our high-level observed outcome, the response by ROs, in fact comprises several observables, including actions from regional bodies, the decisions of member states taken as a group, and individual reactions of members impacting the structure of the organization.

Using the MDSD, we analyze factors that prevent member defection. As Anckar (2008) argues, this approach allows us to examine how distinct configurations of independent variables can produce a convergent outcome, providing a robust comparative framework to study similar phenomena across diverse systems. MDSD is particularly useful here as it enables us to observe how different ROs responded similarly to crises despite variations in their institutional structures and regional dynamics. By focusing on the common outcome —member retention— MDSD helps uncover how distinct political and economic factors contribute to a shared result, thus revealing the resilience mechanisms that support RO cohesion in times of crisis.

Independent variables

The empirical literature on International Governmental Organizations (IGOs) and regionalism in Europe, Latin America, and Asia addresses why organizations may remain intact or disintegrate. Combining these strands is beneficial. Large-N IGO studies often highlight country and organization-level factors linked to disintegration, though variable-oriented designs struggle to clarify causal mechanisms. For instance, incompatible preferences among members may correlate with departures (Borzyskowski and Vabulas, 2019), but such conflicts do not always lead to defection, as factors like voice opportunities or bargaining power (Vollard, 2018; Agostinis and Nolte, 2023) may intervene. Regionalism

scholarship can thus enrich IGO research with an approach focused on mechanisms and cases. Additionally, mixed findings in regression studies (Haftel and Nadel, 2024) underscore the value of theoretically-grounded discussions on mechanisms. In the following, we group some of the causes and mechanisms proposed in scholarship.

(a) *Organizational homogeneity*: A common dimension across several studies refers to the degree of organizational complexity or homogeneity. We group these variables under a same umbrella, but discriminate between indicators, as these belong to different levels of observation and might at time vary disjointly. Organizations are homogenous if they are single-purposed and have restricted membership. As mandate and number of members increase, so does the complexity and heterogeneity of the organization.

Homogeneity can be helpful because, as urgent troubles require executive capacity, an organization with few and like-minded members should be able to react promptly. Response is not only quicker but also concordant. Henning (2011) argues that one of the ways through which crises affect organizations hinges on preference symmetry. If states are economically dissimilar, their national societies might experience the crisis differently and demand competing remedies that, in turn, strain regional cooperation. Borzyskowski and Vabulas' (2019) comparison of IGO withdrawals since 1945 found that one of the leading determinants for defection is preference divergence among members, which also explains IGO termination in Haftel and Nadel's (2024) survival models.

Another important aspect of member state heterogeneity pertains to power asymmetries, i.e., whether there is a regional power or hegemon. According to Mera (2005), power asymmetry in ROs can produce different incentives among its members. On the one hand, defensive incentives arise when states, particularly weaker ones, seek to mitigate vulnerabilities by deepening integration and using collective strength to mitigate global pressures. On the other hand, offensive incentives are driven by stronger states, or regional powers, which leverage their relatively greater influence to enhance their strategic interests.

Regional powers are pivotal in steering regions, using their material and ideational resources to act as leaders and paymasters (Nolte, 2010). They contribute to regional security, order, and collective goods while fostering economic, political, and cultural ties with neighbors (Flemes, 2010; Prys, 2010). Key actions from regional powers include establishing and maintaining ROs and quickly responding to crises to restore stability –even if these roles are inconsistently performed (Mesquita and Seabra,

2024). Qualitative studies show that regional powers significantly influence organizational crisis responses (Saurugger and Terpan, 2016), supported by quantitative findings on the potential domino effect of regional power defection (Borzyskowski and Vabulas, 2019). Their overcapacity can also be instrumental in providing decision-making and resources in face of collective-action dilemmas and buck-passing, though the reliability of a regional “lender of last resort” varies across studies⁴.

On the organizational level, decision-making apparatuses can enhance homogeneity if they imprint unity of purpose among actors. Supranationalism is expected to deliver less fractionalized responses because decision-making is no longer tied to individual states. The empowerment of an autonomous bureaucracy has been found to correlate with the endurance of global (Haftel and Nadel, 2024) and regional (Lyra and Ribeiro, 2022) organizations on average, although there are exceptions (Henning, 2011). For its part, intergovernmentalism privileges states, and these might disagree during a crisis (Henning, 2011). New preferences can appear within states if crises eject ruling coalitions and their policy ideas, while opening a window for new political entrepreneurs (Saurugger and Terpan, 2016).

Yet, heterogeneity can be beneficial. Homogeneous organizations, like monocellular organisms, are more prone to wholesale extinction under aggression. Those which do not have “all their eggs in just one basket” can endure losses in some domains while keeping afloat in others. “In times of crisis, IGOs with global membership are therefore more likely to remain relevant to at least a subset of their patrons. This logic is straightforwardly intuitive: a regional economic crisis may well kill off a regional Free Trade Agreement but is less likely to undermine a trade organization with global reach” (Eilstrup-Sangiovanni, 2020: 24).

In summary, the accumulated scholarship suggests that organizational homogeneity can go both ways. Except for supranationalism and preference compatibility, which seem to lead to resilience more constantly across different studies, the remaining indicators on number of members, regional powers, and organizational scope have displayed mixed results.

(b) *Economy*: Regionalism can potentially boost national economies, attract foreign investments, and establish the foundations for regional transfers (Ravenhill, 2006). Regarding the latter, mechanisms guaran-

⁴ Compare Henning (2011), Krapohl (2015), and Agostinis and Nolte (2023), who find ambivalent or null results, with Saurugger and Terpan (2016) and Haftel and Nadel (2024), who find positive effects.

teeing equal commercial capacities among the members diffuse disintegrating pressures, as states regard integration as a safe haven in times of instability (Hiscox, 2003).

Regions with high economic interdependence—for instance as revealed by intra-regional trade shares—are more prone to contagion if any country undergoes a crisis, so that responses are prompter and more robust. In turn, regions with low economic integration will harbor more indifference and buck-passing as each country is unaffected by the ills next door (Henning, 2011; Krapohl, 2015). The type of crisis can intensify this scenario, as some economic disturbances (currency) travel faster than others (banking, sovereign debt, see Haftel and Nadel, 2024).

In sum, the literature identifies several factors that influence states' decisions to abandon ROs. We now examine how these factors interact with crises to shape outcomes, drawing on research from IGOs, Latin American, and European regionalism.

4. Case Selection: Comparing crises in the EU and Mercosur as Most Different Systems

ROs in Europe and Latin America are no strangers to disintegration. Both the EU and the Andean Community, for instance, suffered membership withdrawal (respectively: Brexit in 2016/2020; Chile in 1976 and Venezuela in 2006) and Mercosur expelled members twice in five years (Paraguay in 2012, Venezuela in 2017). Economic integration in both regions has likewise been dampened by unexpected woes.

As described by Henning (2011)—who lists RO-threatening crises also for NAFTA and ASEAN—the nascent scheme for European monetary cooperation in the 1970s was aborted by the sudden end of the dollar-gold convertibility and the 1973 oil shock, while the debt crisis of the 1980s in Latin America weakened subregional trade agreements. Hence, both regions offer instances of crises as well as threats of membership defection. For our research, however, the definition of a case requires a combination of a precipitating crisis followed by the risk of membership withdrawal. Furthermore, our selection is guided by considerations of scope and comparability. Regarding scope, crises can range from global hecatombs to localized tensions. As they escalate, it is more likely that they will be managed by the leading powers in the international system. Consequently, it is expected that crises with a clear regional scope will be handled by local organizations, being therefore more appropriate for our analysis.

While no two crises are identical, it is essential to select comparable episodes. Since our focus is on RO responses, we need to ensure that variations in these responses stem mainly from organizational factors, rather than the crisis type. Eilstrup-Sangiovanni (2020) found that financial or military crises lead to the highest “mortality rates” among IGOs (see also Vollard, 2018), while Haftel and Nadel (2024) noted that organizations facing financial hardship are more likely to survive. Considering such heterogeneity effects, we restrict our comparison to economic crises in order to maintain consistency across cases, as these crises are often more exogenous to integration politics.

This leads us to selecting the Grexit episode that followed the 2008 financial crisis as a significant case for the EU and the 1999-2001 financial crisis in Mercosur. The EU-Mercosur comparison is feasible, though with caveats. The EU has been an alchemy between integration and cooperation. De la Serre (1992: 7) argues that the EU’s “originality consists in making coexist, at least for some time, economic integration of federal essence and a [political] cooperation of confederal inspiration”. Hence, the cooperative praxis is driven by a vision of Europe that acknowledges nations as source of legitimacy, upheld specifically by France and the United Kingdom. The contest between integration and cooperation is put to rest with the institution of the Single European Act in 1986, which leads to the treaties of Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nice (2001), and Lisbon (2007), the first with its three-pillars architecture highlighting the tension between integration and cooperation.

This dynamic has been modulated by successive movements of deepening and expansion. Both impacting, in opposing manners, organizational homogeneity and density: broadening erodes, and deepening enhances them. Thus, the EU goes from six founding members in 1957 to 28 in 2013. Nonetheless, this enlargement complexifies decision-making by multiplying veto players. This heterogeneity, which is not solely economic, fosters the logic of an EU with subgroups of countries progressing at different speeds in certain issues. The case of the Euro is, in that sense, emblematic, but not unique. Therefore, the cooperation and integration logics would somehow be conditioned by this historic tendency of expansions. At principle, an enlargement processes both promotes the cooperation and restricts the deepening of relations.

Across the Atlantic, Mercosur was proposed in 1991 as an integration arrangement capable of going beyond economics, aiming to build a free trade area with a Common External Tariff (CET) and policies to all parties (Patrício, 2006). The group was anchored in the Argentina-Brazil

axis, arguably making it “the first South American [...] integration process to achieve concrete results” (Vizentini, 2007: 82; see also Granato, 2005).

The Treaty of Asunción deepened integration. Mercosur’s structure, defined in 1994 by the Ouro Preto Protocol, established an institutional design that could set the course of integration, but also go beyond the pure intergovernmentalism, although, ultimately, Argentina and Brazil upheld intergovernmentalism. Thus, Mercosur served to render these countries bigger players in the international system. Nevertheless, Brazil has been reluctant to assume the role of integration paymaster⁵ and, from the Argentinean side, there have been fears of developing a dependency with Brazil (Saraiva and Briceño-Ruiz, 2009). This meant that, besides the global aims of Mercosur, each country had goals within the bloc: while Argentinian foreign policy was based in the trading-state paradigm, focused in partnering with global powers, Brazil tried to set itself as an intermediary power under a state-centric paradigm (Bernal-Meza, 1999).

Although deepening is pursued, sovereignty zeal, low supranationalism, and the large asymmetries between partners have challenged the harmonization of tariffs and adoption of common policies (Amelotti and Moura, 2017). Hence, Mercosur corresponds to governmental priorities, so that changes in the composition and preferences of national governments can directly affect the direction of the bloc. Hence, the bloc is characterized as an incomplete free trade area. This scenario was unfavorable to reduce asymmetries between members. Only from 2003 on some change began, mainly due to Brazilian interest in rekindling the bloc after the damages of the preceding crisis (Souza et al., 2010).

In summary, while the EU is characterized by supranational structures with majority decision rules, Mercosur has an intergovernmental design with consensual decision-making (Medeiros, 2000). Mercosur takes inspiration from the European benchmark but does not follow its model. Furthermore, this South American RO has few and highly asymmetric members, while EU countries are many and heterogeneity is therefore less acute (Mény, 1993). Nonetheless, EU and Mercosur act both constraining state action and channeling social and economic forces. When such constraints and orientations come to be seen as unrewarding, disintegrative pressures emerge. As will become clear, the

⁵ Brazil is responsible for 70 to 80 per cent of the composition of Mercosur’s numbers (i.e.: GDP, population, internal market). In contrast, Paraguay and Uruguay taken together constitute less than 4 per cent of the bloc’s population and less than 3 per cent of the GDP (Souza et al., 2010).

differences between their characteristics with regards to the explanatory variables of our model, but their similar outcomes after the crises, allow us to categorize the EU and Mercosur as Most Different Systems, which we explore in greater detail in the discussion of the two cases.

5. Case 1: Grexit (2009)

Context

The EU's monetary union dates to 1969, but it gained momentum in the late 1980s. The European Council of Hannover established a study commission in the late 1980s, resulting in calls for better economic policy coordination, budget deficit rules, and the creation of the European Central Bank (ECB). The Maastricht Treaty, adopted in 1991, scheduled the gradual Euro introduction from 1999, along with a common monetary policy under the ECB. The Eurozone with its 20 members excludes Denmark and Sweden; and the five remaining have not yet reached the eligibility criteria⁶.

Greece became the twelfth member of the Eurozone in 2001. Its economic foundations met the Treaty of Maastricht's standards and its country statistics convinced the European Commission of a positive economic trajectory, which would enable Athens to access the Euro club. After all, Spain, Italy, and Portugal had been qualified a few years earlier, notwithstanding their weaker economic grades. After joining the Eurozone, the Greek economy grows thanks to the reduction in borrowing costs and the high level of foreign investment linked to the 2004 Olympic Games—even if such games also enlarged public spending (Featherstone and Papadimitriou, 2017).

When it came to power in March 2004, the center-right government of Costas Karamanlis reshaped the discussions surrounding Greece's qualification for the Eurozone. After an audit process, he claimed that the socialist government of Costas Simitis had manipulated statistical data given to Eurostat⁷. A political unease arises, extrapolates the national level, and reaches the EU.

⁶ See: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/what-euro-area_en. Accessed 9 January 2020.

⁷ Eurostat is the statistical office of the European Union, responsible for publishing high-quality Europe-wide statistics and indicators that enable comparisons between countries and regions.

The European Commission deploys a three-pronged response. First, it opens a violation procedure against Athens and makes a series of recommendations on national treatment of statistics. Second, it recognizes that the monitoring mechanisms lack due rigor and this, mainly, due to the supranational restrictions established by the Ecofin Council of the Eurozone. Finally, the European Commission activates the Excessive Deficit Procedure (EDP) in the Stability and Growth Pact: in September 2004 Eurostat establishes for a budget deficit of 4.6 per cent of GDP and a debt of 109.9 per cent of GDP for Greece⁸. Almost three years later, in 2007, the European Commission proposes the revocation of the EDP and the suspension of the violation procedure regarding the Greek Statistical Agency, even if some suspicions about its political independence still linger. This conduct quickly proves to be premature and inadequate.

However, the collapse of the US bank Lehman Brothers, in September 2008, triggered a crisis that soon arrived in Europe. To combat it, the presidency of the European Commission, based on the conclusions of the Larosière Group, recommends in 2009 a series of measures to strengthen finance control mechanisms⁹ and the presidency of the European Council creates a taskforce to boost financial monitoring devices and to solidify the sanctions procedures. That is, the crisis is confronted in both EU political-administrative spheres: supranational and intergovernmental. Nonetheless, Germany, a key-actor in the EU and particularly in the Eurozone, fears the management of the crisis by eurocrats. In fact, Angela Merkel considers the European Commission a lax enforcer of rules and understands that German interests are best secured in the European Council.

Regardless, the Greek *economic* crisis was a major EU issue in the late 2000s and early 2010s. Featherstone and Papadimitriou (2017) emphasize that it highlighted the vulnerabilities of the Economic and Monetary Union's (EMU) two-level governance —European and national— and that the bailouts brought the EU into uncharted territory, raising existential questions about EMU's future. According to them: “By the time the global financial crisis struck in 2008, the Greek economy was heading for a recession for the first time in 15 years, exposed to a ‘perfect

⁸ Eurostat, Report by EUROSTAT on the revision of the Greek government deficit and debt figures (2004), p.61. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/5765001/GREECE-EN.PDF/2da4e4f6-f9f2-4848-b1a9-cb229fcabae3?version=1.0>. Accessed 14 January 2020.

⁹ “The High-Level Group on Financial Supervision in the EU” Report (https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de_larosiere_report_fr.pdf). Accessed 10 January 2020.

storm' of growing budget and current account deficits and increasing levels of indebtedness" (Featherstone and Papadimitriou, 2017: 237).

The magnitude of the disaster emerges under the government of the socialist George Papandreou. The December 2009 Ecofin Council reveals that the Greek budget deficit is estimated at 15.9% of GDP. In addition, the economic interdependence between EU members is very strong, restricting national room for maneuvers. As an example, we can gauge the situation of two states central to this study: Greece and Germany. Intra-EU trade represents 53% of Greece's exports and 51% of imports come from the EU (including Germany: 11%). Regarding Germany, intra-EU trade represents 59% of its exports and 67% of imports come from EU member states (including Holland: 14%). This interdependence is even greater for other member states, which followed the German attitude.

The dire situation leaves European leaders no choice: the EU is obliged to intervene through a rescue package designed with the International Monetary Fund (IMF) to avoid the risk of the collapse of the Euro system as a whole and, from there, a possible bankruptcy of the bloc. This ruinous scenario contains some relevant aspects. Initially, it challenges the credibility of the European Commission since its reading of the crisis proved wrong. Then, and perhaps as a corollary, Germany seems to understand that the Greek crisis cannot be overcome only through community action and requires national interventions. Finally, the IMF participation in the Troika denounces an exogenous intrusion, which is unprecedented but necessary, given the EU's technical and material inability to subdue the conflagration of the Euro. This situation therefore reveals the complexity of multilevel governance.

The successive rescue packages (2010, 2012, and 2015) inflict, in line with German ordoliberalism, a series of unpopular policies, such as tax increases or spending cuts, which are difficult to implement, especially under low quality national institutions (Featherstone and Papadimitriou, 2017).

Thus, the Draconian conditionalities decreed by the Troika hit an impoverished Greek state. The severe regime resembles that of EU enlargement processes (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004). However, while the expansion processes are couched in optimism, the conditionalities imposed on Athens are tuned to the notes of moral harassment or as punishment of the sinner (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004).

It is under this context that the specter of Grexit forms. The first sign was the unsuccessful referendum attempted by Papandreou in 2011,

which, after intense political debate, did not happen. It had intended to ask citizens about the relevance of the second rescue plan. At the European level, Timothy Geithner —US secretary of the treasury— reports that Wolfgang Schauble —Germany’s Minister of Finance— had pointed out that “there were many in Europe who still thought kicking the Greeks out of the Eurozone was a plausible —even desirable— strategy. The idea was that with Greece out, Germany would be more likely to provide the financial support the Eurozone needed”¹⁰. In other words, Grexit would be traumatic enough to frighten other member states into giving up more sovereignty. A Greek immolation could be the price of a more robust banking and fiscal union.

On 5 July 2015, the ghost of Grexit reappears under the same form: a national referendum on the Troika’s third rescue plan. This time, under the auspices of Syriza’s anti-austerity government led by Alexis Tsipras. Although the conditions of this third plan were rejected at the consultation, just over a week later Athens reached an agreement with the European authorities. In fact, the risk of contagion from Grexit to other members of the Eurozone is already, at that moment, much lower. Thus, as noted by Featherstone and Papadimitriou (2017: 246):

At the Euro Summit [...] on 12 July 2015, he [Tsipras] was confronted with the Commission’s blueprint detailing the sequence of Greece’s exit from the eurozone. For the first time since the crisis began, the nuclear button of Grexit seemed about to be pressed. Later that night, the Greek government agreed the terms of a third bailout package worth €86 billion.

Greece stays. It remains in the EU due to a unified purpose stemming from converging national interests, particularly those pushed by Berlin, and the preferences of community institutions (Saurugger and Terpan, 2016). Despite individual differences, the relationship between domestic and regional institutions fosters coordinated action to address the crisis. However, the EU’s stance on Grexit reveals limits to its solidarity and member states’ challenges in avoiding free-riding and moral hazards. Ultimately, Germany’s push for a quasi-constitutionalization of ordoliberalism, supported by other members, highlights the influence of

¹⁰ Available at: <http://www.ekathimerini.com/159951/article/ekathimerini/comment/geithner-reveals-frightening-plans-for-grexit-in-2012-meeting-with-schaeuble>. Accessed 15 January 2020.

a pro-integration regional power in mitigating fragmentation¹¹. This is reflected in the 2012 “Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union,” which, while important, is somewhat inert.

Analysis

The economic fundamentals of several eurozone countries were weak before the Lehman Brothers collapsed. This nefarious convergence exposes the multidimensionality and scale of the crisis. It contains a clear existential threat to the EU, demands an expeditious response, surprises European decision-makers and national governments, and is marked by uncertainty about how it should be dealt with¹².

The crisis thus leads to sizeable redefinitions of relations within the EU. The ECB cannot manage alone a crisis that goes well beyond financial issues and involves policies and structural reforms. The very survival of the EU is at stake. Helmut Kohl understands monetary union as a historic decision to make European integration irreversible and Angela Merkel says that if the Euro fails, Europe fails (Dyson, 2017: 65).

Dyson (2017) argues that the gradual formation of the monetary union was a bold move, given the EU’s lack of federalism. While the ECB manages monetary policy with a focus on price stability, budgetary policy remains intergovernmental, requiring member states to coordinate for stability, growth, and employment. This tension soon impacted the Eurozone’s functionality. Dyson (2017) notes that the eurozone crisis cast serious doubts on the timing of the monetary union, the assumption that it would drive economic and political union, and the willingness of states to cede sovereignty for such a union. Nonetheless, in the absence of disciplining mechanisms inherent to federal states, and in face of multiple economic idiosyncrasies of each national unit, the monetary union can reveal itself too premature and, consequently, vulnerable.

¹¹ The Berlin-Paris axis has been a key driver of European integration; when Germany and France align, their proposals usually succeed. Despite Germany’s economic strength, French support was crucial in managing the Grexit crisis. European politics, however, unfolds on multiple chessboards simultaneously.

¹² “As became evident during the critical stage of the Euro crisis, there was no consensus about the causes of and the adequate measures to contain the crises. On the contrary, the frames in the public discourses in creditor and debtor countries differed markedly” (Eppler et al., 2016: 18).

In this sense, the crisis could mean disintegration, the breaking of the sacrosanct principle of irreversibility that has characterized the EU. Grexit represents a concrete threat to this pattern. Thus, this threat compels EU action with an IMF rescue plan and institutional reforms, preventing the collapse of the Euro and bloc bankruptcy. This scenario challenges EU Commission credibility, signals Germany's need for national measures, and exposes the IMF's vital but unprecedented role.

The EU's responses display a high degree of resilience in facing the Eurozone crisis. Under the undisputed leadership of a thriving Germany – which has salient economic interests in the EU – Brussels avoids Grexit by restructuring its institutions. This does not necessarily mean strengthening the supranational logic, but it might consolidate the logic of inter-governmental cooperation. Or, as Lequesne (2016: 56) puts it, the “crisis does not bring necessarily radical institutional changes but make more visible existing trends, as the balancing act between the Supranational Method and the Intergovernmental Method”.

Degner (2016: 23) states that institutional changes during the Eurozone crisis are mainly driven by national preferences of more powerful governments, which are formed by robust domestic actors such as parliamentary factions, central banks, organized interest groups or large private banks. Lequesne (2016: 55) reminds that “Germany, as a member state not only ‘big’ but also able to adapt its economic policies to the crisis, influenced the search for solutions at the EU level and increased its empowerment at the regional level”.

Hence, Saurugger and Terpan's (2016) hypothesis that the greater the institutional density, the greater the likelihood of actors choosing more integration, seems corroborated. However, it is unlikely that the Eurozone can survive under its current setup, that is, without greater fiscal redistribution or stronger control of national fiscal policies. The maintenance of the status quo exacerbates centrifugal tensions, which were already stark, and tends to kindle further troubles in the zone.

6. Case 2: Mercosur crisis (1999-2001)

Context

The 1990s were marked by growing bilateral trade in Mercosur (Macadar, 1999: 120). The Real Plan in Brazil was successful in controlling inflation, stimulating and opening the economy, and strengthening the cur-

rency. This placed Brasília as a regional “currency anchor”. Such strategies inspired the similar Cavallo Plan in Argentina and nurtured in both societies a sentiment of mutual trust (Filgueiras, 2003; Pinto, 2006).

However, the end of the decade halted this stability and growth. In the medium term, Brazil’s broad trade opening, coupled with the overvaluation of the Real, increased trade deficits and weakened its industry. Although there was mounting expectation that Brazil should unpeg its currency from the US dollar, Brazilian authorities insisted on a strong Real with gradual devaluation. This strategy depended on inflows of foreign currency, which would become scarcer for developing markets in the wake of the Asian (1997) and Russian (1998) crises (Averbug and Giambiagi, 2000).

Brazil’s decision to finally devalue its currency in 35% in January 1999, without consultation with fellow members of the bloc, brought grave consequences to Mercosur and broke trust among partners, also because the group had no instruments to address its effects (Camargo, 2006).

The literature is not consensual in diagnosing the damages to the regional trade balance. Brazilian goods became cheaper, increasing their exports, while Brazil reduced its imports from Mercosur (Carranza, 2003). The Argentinian government feared a deluge of Brazilian products because the Peso was proportionally overpriced, making its exporters less competitive and desirous for protective assurances (Alves and Braga, 2007).

Pressured by the sectors most threatened by Brazilian goods (textile, shoes, paper, and cellulose), Buenos Aires began in 1999 to implement protectionist measures and approved a safeguard system against Brazil, “claiming that the rules had been changed in the middle of the game” (Camargo, 2006: 67).

Brazil condemned publicly the decision and increased the pressure on Buenos Aires, which gave in and removed the safeguards in July 1999¹³. Nonetheless, in September, the Brazilian government applied tariffs and licensing requirements against several Argentine products. The tension only diminished in the end of the month, through mutual voluntary restrictions (Taccone and Nogueira, 2000). However, bilateral rivalry had already solidified, so that the future of Mercosur became questionable (Bernal-Meza, 1999).

Maintaining Peso convertibility had been one of the pledges of the De La Rúa coalition, which takes office in December 1999 (Malamud,

¹³ Specifically, Resolution 911 of the Argentina Ministry of Economy was revoked (Alves and Braga, 2007).

2015). This required cutting public expenditures and increasing taxes. Argentina's diminishing trade competitiveness compounded the difficulty in maintaining the reserves required for the convertibility policy. Fears of an Argentinian default rose. The successive rescue packages to Buenos Aires by the IMF (US\$12 billion in December 2000 and US\$9 billion in August 2001) were not sufficient to shield the economy.

The following months remained turbulent. In March 2001, Domingo Cavallo takes office as Minister of Economy in Argentina with an economic relaunch strategy involving protectionism (increasing tariffs for final goods to 35%, the WTO ceiling) and technological modernization (removing tariffs on capital goods and equipment). Because this exemption contemplated countries outside Mercosur, it violated the CET and downgraded the bloc from a semi-customs union to a free trade area (Camargo, 2006).

Brazil disliked the notion of losing market share for technological products. Although it condemned the policy, it displayed leniency, understanding that its partner needed some liberties given the economic downturn and that an Argentine default would be even worse (Taccone and Nogueira, 2002).

By the end of November, more than 1 billion Pesos were withdrawn from Argentine banks, prompting De La Rúa to implement the "*corralito*"¹⁴ (Malamud, 2015: 15). After a month of protests, the government declared the default on 23 December 2001. Argentina faces the worst economic chapter in its recent history. At the end of 2001, the GDP shrinks 10%, the country announces the default, unemployment reaches 18%. After De La Rúa resigned on 20 December 2001, Argentina had five presidents in two weeks.

Junior partners also suffered. Paraguay, already struggling with economic retraction in 1996, faced devastating impacts in 1999, with unemployment rising to 15% and extreme poverty increasing (Bandeira, 2002). Currency devaluation and a drop in exports, largely dependent on Mercosur in 1997, worsened the situation (Macadar, 1999; Camargo, 2006). Armed conflicts erupted in March 1999, culminating in the assassination of Vice President Luis María Argaña and the resignation of President Raúl Cubas Grau, who fled to Brazil, causing bilateral tensions. In July 2001, Paraguay, like Uruguay, imposed unilateral tariffs on imports, disrupting intra-bloc trade (Taccone and Nogueira, 2001). Paraguay's internal crises, including corruption charges against President Macchi,

¹⁴ Set of economic measures taken in Argentina in 2001 to prevent bank runs and mass withdrawals from accounts.

further endangered its democracy and Mercosur participation (Macadar, 1999). Uruguay also experienced trade deficits, an 8% GDP contraction, and a banking crisis (Bandeira, 2002; Taccone and Nogueira, 2002).

Mercosur was stagnant, its members were focused on internal problems, and mutual trust between the main partners gave way to historic Argentina-Brazil rivalries. These factors “led to a paralysis in the negotiating agenda and determined the weak results in commercial exchange” (Camargo, 2006: 67). Thus, the 1999-2001 period was marked by serious setbacks against the integration process that impact the capital inflows, the commercial liberalization and the applicability of the CET.

Analysis

The events of 1999-2001 can be labelled as a crisis based on the criteria of threat, urgency, surprise, and uncertainty. Starting with the Brazilian currency episode, after traumatic years under hyperinflation, Brazilian economy seemed stabilized under the Real Plan. Maintaining macroeconomic stability and inflation under control were thus chief aims in the 1990s. The 1999 crisis threatened this goal as it could resurrect past economic turmoil.

The events also unraveled at a quick pace. As an example, according to Averbug and Giambiagi (2000), between August and September 1998, Brazil lost as much as US\$30 billion in foreign reserves. As for the element of surprise, the authors also argue that Brazilian authorities were confident that the country would not be affected by the Asian crisis. Factors such as: a smaller debt/GDP ratio, Brazil’s ongoing gradual devaluation of the exchange rate, the perspectives of growing influx of foreign capital into Brazil’s economy after privatizations, convinced Brazilian authorities that the country “was not Thailand” and could therefore avert shock-treatments regarding its currency. In spite of such differences with the Asian markets, the twin events of declining exports and the Russian 1998 debt default overruled these predictions and made policy change inevitable for Brasília (Averbug and Giambiagi, 2000).

The Argentinian crisis also fits the criteria. It represented a major threat to the livelihood of the population, as nearly all socio-economic indicators dropped to their lowest marks in recent history. The severity of the situation also imposed urgency in solving it.

The element of uncertainty is perhaps the least salient for both cases since the demise of fixed exchange rates was anticipated. Concerning

the certitude of responses, Brazilian authorities seemed resolute once they accepted the fact that floating exchange rates were inevitable and remained committed to this solution (Averbug and Giambiagi, 2000). Argentina's response was less assertive since varied emergency policy packages were essayed between 1999 and 2001.

The explanatory variables affected the response to the crisis. Starting with organizational homogeneity, it is noteworthy that Mercosur's narrow mandate and small number of partners did not make it any nimbler. The bloc had few moving parts, but the large discrepancies among them still prevented coordinated action. Domestic actors in Argentina and Brazil favored competing responses. Some qualification is nonetheless warranted on Mercosur's mandate. At that time, commitments on more fields had been made, such as democracy promotion, and the continuity of this imperfect customs union after an economic hurdle testifies to the fact the organization's purposes were perceived as broader than trade alone (Carranza, 2003).

The 1999 crisis exposed the weaknesses of Mercosur's limited institutional structure. With no unified response, each government acted autonomously, leaving presidents as the primary enforcers of bloc norms. The absence of supranational institutions, especially regarding exchange rate policies, allowed countries to implement their own remedies without considering the wider impact on the bloc. While this intergovernmental flexibility accommodated members' needs, such as temporary violations of the CET, it also created friction, as presidential decisions led to more conflicts than a neutral bureaucracy might have (Carranza, 2003). Between 2000 and 2002, efforts to reform Mercosur were made, but calls for supranationalism – especially from weaker members Paraguay and Uruguay – failed to overcome the prevailing intergovernmental approach.

Some scholarship holds that Mercosur's young age had detrimental effects. Taccone and Nogueira (2001) stress that Brazil and Argentina had always nurtured alternative projects apart from the bloc, not necessarily convergent, and in "moments of crises, such alternatives present themselves". Expectedly, such alternative paths are less costly in the early days of an integrationist venture than many years down that road.

As for economic interdependence, though intra-bloc trade had grown among parties in the 1990s, extra-regional trade remained predominant for the main members, Argentina and Brazil. The episode therefore matches the expectations for this variable. As Brazil's economic welfare was more dependent on preventing hyperinflation and accessing global markets than on Argentine stability, it could follow a "beg-

gar-thy-neighbour” policy (Krapohl, 2015). Because of its larger size, Brasília suffered less from the financial crises in emerging markets and from Buenos Aires’ paralysis¹⁵.

Brazil’s unilateralism contradicts the expected role of a regional provider. Yet, as we are not interested in the performance of leadership duties but in the effect of the regional power’s attitude in steering bloc response, it can be stated that Brasília’s course of action sought to minimize bloc disunity. Faced with external pressures —particularly the consolidation of the Free Trade Area of the Americas (FTAA) negotiations— Brazil viewed strengthening Mercosur as essential to preserving its influence and avoiding marginalization in the hemispheric integration process (Mera, 2005). Considering the defensive incentives, the country sought to solidify Mercosur to counterbalance the FTAA and prevent the dilution of the South American bloc. On the offensive side, Brazil aimed to assert its leadership by promoting closer regional cooperation. This ambition reflected Brazil’s strategic goal of enhancing its leverage in international negotiations while also fulfilling its long-standing aspirations for regional and global prominence (Mera, 2005).

The solutions to the crisis favored by Argentina and Uruguay implied degrading Mercosur from a customs union to a free trade area, i.e., policy disintegration. Brazil’s opposition to this course of action, and the fact that its position prevailed, shows the influence of a pro-integration regional power in averting disintegration if it so chooses.

Despite its negative consequences, the crisis ultimately promoted political approximation between Buenos Aires and Brasília. In the 1990s, Argentina had sought closer ties with the US but received little support; unlike Mexico’s bailout in 1994-95, Washington ignored Argentina’s struggles. This favored domestic forces backing Mercosur. Argentina’s president at the time, Duhalde, viewed Brazil as a reliable partner, while Brazilian companies showed strategic foresight by investing in crisis-laden Argentina as others withdrew (Candeas, 2005: 31). Mera’s (2005) interviews with key decision-makers affirm this view, with one noting that “one thing I learnt with all these crises is that we have to have the will to move forward in the process of integration”¹⁶.

Hence, Saurugger and Terpan’s (2016) process of institutional change seems to have occurred in this case. The crisis did not move

¹⁵ While Mexico’s devaluation in 1995 led to a 50 per cent inflation, Brazil’s 1999 devaluation resulted in inflation under 10 per cent (Averbug and Giambiagi 2000).

¹⁶ Marcos Caramuru de Paiva, (Secretary of International Affairs at the Brazilian Ministry of Finance, 1996–2002), cited in Mera (2005: 137).

Brazilian officials to change previous preferences, such as autonomy and intergovernmentalism, nor to concede to downgrading Mercosur, but to elevate the strategic importance of upholding the bloc considering the FTAA menace. The new ruling coalition in Argentina, in turn, bore an updated worldview that revalued South American cooperation. In addition, there was no defection because Argentina found voice opportunities within the bloc to extract concessions from Brazil in implementing protective safeguards and quota systems after the crisis. Other junior partners, such as Uruguay, had less voice opportunities and would continue to court exit options in the future (e.g.: an Free Trade Arrangement with the US), though its asymmetrical standing in Mercosur and economic dependency on other members minimized the peril of disintegration (Camargo, 2006).

7. Discussion

Considering the evidence, the crises in the EU and Mercosur can be analyzed using a Most Different Systems Design, focusing on how ROs responded to crises based on *status quo ante* institutional features¹⁷. This approach highlights how varying independent variable configurations produced a similar outcome (Anckar, 2008): despite differences in organizational homogeneity and economic interdependence, both crises ended without disintegration, with each RO retaining its members. Table 1 summarizes the configurations for each case.

¹⁷ “One major difference between the MSSD and the MDSD appears to be that whereas the former method is concerned with the independent variable, the latter focuses on the dependent variable” (Anckar 2008: 393).

TABLE 1
Comparison of cases

| | EU – Grexit (2008) | Mercosur (1999-2001) |
|---|---|--|
| <i>Organizational homogeneity</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Multi-purposed mandate • Many members • Supranational and long trajectory • Regional power (Germany) favoring continuity and prudent deepening | <ul style="list-style-type: none"> • Narrow mandate • Few members (but highly asymmetric) • Intergovernmental and young • Regional power (Brazil) favoring the bloc’s continuity (though not deepening it) |
| <i>Economic interdependence</i> | <ul style="list-style-type: none"> • High | <ul style="list-style-type: none"> • Low |
| <i>Did it result in resilience?</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Institutional Reforms • Coordinated and collective (German leadership) • Policy of bailout packages | |
| <i>Did it result neutral responses?</i> | | <ul style="list-style-type: none"> • Temporary inertia due to uncoordinated and individualistic decisions |
| <i>Did it result in disintegration?</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Greece was not expelled | <ul style="list-style-type: none"> • Despite protectionist measures, Argentina did not leave. |
| <i>Final response</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Regional Power (Germany) was a key-actor in crisis management, ensuring the continuity of the RO. • Members retained | <ul style="list-style-type: none"> • Regional Power (Brazil) was a key-actor in crisis management, ensuring the continuity of the RO. • Members retained |

Source: elaborated by the authors.

The main inference afforded by the MDSD is that the feature common to both cases, regional powers supporting the continuity of the RO, arguably acted as a sufficient condition to produce the outcome: membership retention. Regarding Grexit, Germany's role was crucial. It emerges as a key actor in the intergovernmental arena of the European Council and Council of the EU, as well as in community instances such as the Commission, the Parliament and ECB. The crisis response can be regarded as coordinated and collective under Berlin's leadership, driving institutional reforms and the concrete possibility of financial help to Athens through a policy of bailout packages. Regarding economic interdependence, this variable revealed German interest maintaining stability. As noted, intra-bloc trade is intense in the EU, so threats to this flow have nefarious consequences for the bloc. Further, the option for a quasi-constitutionalization of German ordoliberalism through the combination of community and national level legal frameworks reveals the weight of the preferences of the leader of the bloc.

Regarding Mercosur, we note likewise the centrality of Brazil's attitude. Although Brasília was more negligent to the regional consequences of its policies and less generous in proposing solutions, the analysis reveals that Brazil has at all times sought to ensure that the bloc preserved its original characteristics, combating both the temptations to regress to a free trade area, and subsequent requests for supranational solutions. This similarity lends evidence to the argument that regional powers act as stabilizers and conductors during crises, as suggested by Saurugger and Terpan (2016), Borzyskowski and Vabulas (2019).

Apart from this finding, the MDSD evidenced other effects anticipated by the literature. While incompatible preferences can lead to departures, factors like decision-making opportunities can alleviate this pressure, although the bargaining power of members interacted with this element in defining which claims for policy shift were entertained (Borzyskowski and Vabulas, 2019; Vollard, 2018; Agostinis and Nolte, 2023). The differences between the EU and Mercosur with regards to supranationalism and economic integration can also be said to correlate with the overall higher fragmentation of responses, individualism, and indifference in South America if compared to Europe (Henning, 2011, Krahpól, 2015).

On the one hand, the EU's supranationalism, with its multi-purposed mandate and robust institutional mechanisms, enabled the organization to deliver a coordinated and structured response to the crisis. The high economic interdependence among members created pressures to preserve cohesion and implement reforms. The EU demonstrated sig-

nificant resilience, promoting institutional reforms to address the shortcomings exposed by the global financial crisis. This aligns with the literature suggesting that supranational organizations have a greater capacity for coordinated crisis responses (Henning, 2011).

On the other hand, Mercosur's intergovernmental structure and narrow mandate led to fragmented responses during its crisis, with low economic interdependence enabling protectionist measures by individual members. This supports Henning's (2011) and Krapohl (2015) views that less integrated regions produce more individualistic and fragmented responses.

These findings show that different factors can influence crisis responses in varying ways, sometimes serving as primary explanations, while at other times acting as secondary influences. Our aim is not restricted to determining which variables dictate the behavior of ROs, as mixed results are common in such comparisons, but also to offer evidence on mechanisms guiding such interactions. The case studies highlighted a consistent role across cases for crisis-induced preference updates associated with interstate bargaining, and more localized action for path-dependency/institutional density in the European case.

Conclusion

The goal of this paper was to investigate ROs reaction to economic crises, paying special attention to whether such events provoke regional disintegration. We compared the 2009 budgetary and financial crisis in the Eurozone, which almost led to the Grexit, and the 1999-2001 financial crisis which hit Mercosur member states; focusing on two variables: organizational homogeneity and economic interdependence. To the extent of our knowledge, the Eurozone and Mercosur crises had already been contrasted once by scholarship, but with a chiefly economic focus instead of a political one (Krapohl, 2015).

The comparison showed that, institutional differences notwithstanding, both the EU and Mercosur came out of the crises without losing Greece or Argentina, largely as a function of regional powers' role. However, as noted by Borzyskowski and Vabulas (2019) and Henning (2011), no single factor consistently explains RO behavior during crises, underscoring the need for more nuanced, theoretically driven discussions that address variability and limitations. We take this warning to heart and conclude by highlighting the scope conditions and limitations to our claim.

Our study faces two key limitations: an oversimplified definition of disintegration and untested causes, related to our dependent and independent variables, respectively. As highlighted in our literature review, disintegration encompasses indicators beyond reduced membership. Although this simplification provided a baseline for comparing the EU and Mercosur, it overlooked social and economic disintegration markers. Furthermore, recent studies (e.g., Agostinis and Nolte, 2023; Ribeiro and Lyra, 2022) have identified additional causal factors like bureaucratic professionalism and decision-making rules, linked to broader RO resilience, rather than just economic crises or membership changes. These studies tested more Latin American cases and did not find regional powers as decisive, suggesting that our omission of variables like bureaucratic factors might be significant. We favor instead a more compelling, substantive explanation, given our interest in crises, as opposed to RO survival in general. Because economic crises are rarer, it is possible that the active role regional powers play in those exceptional circumstances is obfuscated by their inactiveness in other, more frequent, types of turmoil¹⁸. As previously stated, however, our contribution is not meant to focus solely on the effects-of-causes but also on mechanisms, which helped to complete the causal story described in the cases.

Besides these limitations on our variables, our case selection must also be considered within its scope. Although Grexit and the Mercosur crises are comparable, it must also be noted that the damage caused by a Greek departure from the Eurozone would be far inferior to Argentina leaving Mercosur. For the same reason, a full-blown withdrawal was a more realistic scenario for Athens than for Buenos Aires, even if the latter resented the CET's constriction. Last, the European crisis erupted inside policy areas that have been core to the EU's integration process, whereas the Mercosur crises began in a field ungoverned by the customs union (exchange rates) and only subsequently poisoned its key competencies, such as intra-bloc trade barriers¹⁹.

Nonetheless, future comparisons can build on top of this contribution. They can test the coverage of regional powers as a sufficient condition, for instance by searching for ROs that did not have regional hegemony and nonetheless fared economic crises without defection, or for cases when ROs with a dominant actor could not prevent disintegration. The main ambition of this study, nonetheless, was fulfilled as we were

¹⁸ For more on the uneven provision of regional goods by regional powers, see Prys (2010), Mesquita and Seabra (2024).

¹⁹ We are grateful to the anonymous reviewer who called our attention to these distinctions.

able to identify a core factor that could be generalized across Europe and Latin America to explain why ROs are able to withstand crises.

References

- Agostinis, G. and Nolte, D. (2023) Resilience to Crisis and Resistance to Change: A Comparative Analysis of the Determinants of Crisis Outcomes in Latin American Regional Organisations. *International Relations* 37(1), 117-143.
- Alves, M. and Braga, M. (2007). Quando as Demandas Protecionistas Falam Mais Alto. Mitos e Fatos Sobre a Crise que Atingiu o Mercosul em 1999. *Cadernos PROLAM/USP* 6(11), 169-198.
- Amelotti, L. and de Moura, N. (2017). Parlasul: entre avanços e retrocessos. *Anais XVI Congresso Internacional do FoMerco*.
- Anckar, C. (2008). On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), 389-401.
- Averbug, A. and Giambiagi, F. (2000). A crise brasileira de 1998/1999: origens e conseqüências. (Texto para discussão 77). Rio de Janeiro: BNDS/DEPEC
- Bandeira, L. (2002). As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(2), 135-146.
- Bernal-Meza, R. (1999). Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42(2), 40-51.
- Boin, A.; Hart, P.; Stern, E.; Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Camargo, S. (2006). Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? *Lua Nova*, 68, 57-90.
- Candeas, A. (2005). Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional* 48(1), 178-213.
- Carranza, M. (2003). Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur. *Latin American Politics and Society*, 45(2), 67-103.
- Carvalho, P. and Senhoras, E. (2020). Crise do regionalismo sul-americano: discussões sobre integração, fragmentação e desintegração. *Revista Tempo do Mundo* 23, 61-92.
- de la Serre, F. (1992). 'Le traité d'Union européenne'. *Regards sur l'actualité*, 180.
- Degner, H. (2016). "European integration in response to the Euro Crisis 2010-2013". In Desmond Dinan, Neill Nugent and William Paterson (eds.), *The European Union in Crisis*. London: Macmillan IHE." por " In Sabine Saurugger and Fabien Terpan (eds.), *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*. New York: Routledge, 23-40.

- Dyson, K. (2017). "Playing for High Stakes: The Eurozone Crisis". In Desmond Dinan, Neill Nugent and William Paterson (eds.), *The European Union in Crisis*. London: Macmillan IHE, 54-76.
- Eilstrup-Sangiovanni, M. (2020). Death of international organizations. The organizational ecology of intergovernmental organizations, 1815–2015. *The Review of International Organizations*, 15.
- Eppler, A, Anders, L. and Tuntschew, T. (2016). Europe's political, social, and economic (dis-) integration: revisiting the Elephant in times of crises. *Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies, IHS Political Science Series, Working Paper 143*.
- Featherstone, K. and Papadimitriou, D. (2017). In Desmond Dinan, Neill Nugent and William Paterson (eds.), *The European Union in Crisis*. London: Macmillan IHE.
- Filgueiras, L. (2003). *Neoliberalismo e crise na América Latina: o caso do Brasil*. Buenos Aires: CLACSO.
- Granato, L. (2005). *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris.
- Haftel, Y.Z. y Nadel, B. (2024). Economic crises and the survival of international organizations. *Rev Int Organ*, 1-26.
- Henning, R. (2011). Economic Crises and Institutions for Regional Economic Cooperation. *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, 81, Asian Development Bank (ADB), Manila.
- Hermann, C. (1969). International crisis as a situational variable. *International politics and foreign policy*, 2, 411-421.
- Hiscox, M. (2003). "Political Integration and Disintegration in the Global Economy. In Miles Kahler and David Lake (eds.), *Governance in a global economy: political authority in transition* (pp 60-86). Princeton: Princeton University Press.
- Krapohl, S. (2015). Financial Crises as Catalysts for Regional Cooperation? Chances and Obstacles for Financial Integration in ASEAN+3, MERCOSUR and the Eurozone. *Contemporary Politics*, 21(2), 161-178.
- Lequesne, C. (2016). The Eurozone crisis and European integration. In Sabine Saurugger and Fabien Terpan (eds.), *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*. New York: Routledge
- Macadar, B. (1999). A desvalorização do Real: um teste para o Mercosul. *Indicadores Econômicos FEE*, 27(1), 120.
- Malamud, A. (2015). Social Revolution or Political Takeover? The Argentine Collapse of 2001 Reassessed, *Latin American Perspectives* 42(1), 11-26.
- Medeiros, M. (2000). *La g n se du Mercosud*. Paris: L'Harmattan.
- Mesquita, R., Seabra, P. (2024) Severity, salience, and selectivity: understanding the varying responses to regional crises by Brazil and South Africa. *International Politics* 61, 192-214.

- Mény, Y. (1993). *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan.
- Monnet, J. (1976). *Mémoires*. Paris: Fayard.
- Nolte, D. and Weiffen, B. (eds.) (2021). *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Compared Perspective*. New York: Routledge.
- Patrício, R. (2006). As relações em eixo: novo paradigma da teoria das relações internacionais? *Revista Brasileira de Política Internacional* 49(2), 5-23.
- Pinto, J. (2006). *Confiança, governos e estabilização econômica: os casos do Plano Real no Brasil e do Plano Cavallo na Argentina*. [PhD Thesis, Brasília]
- Prys, M. (2010). Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood. *International Studies Review* 12(4), 479-504.
- Ravenhill, J. (2006). "Regionalism and state capacity in East Asia". In Ian Marsh (ed.), *Democratisation, governance and regionalism in East and Southeast Asia* (pp. 177-203). London: Routledge.
- Lyra, Mariana and Ribeiro, M. (2022). What Leads International Organizations in Latin America to be Active or Paralyzed? a Qualitative Comparative Analysis. *Revista Ciencia Política*, 42 (1), 55-80.
- Saraiva, M. and Briceño-Ruiz, J. (2009). Argentina, Brazil and Venezuela: different perceptions about the construction of Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(1), 149-166.
- Saraiva, M. and Hernandez, L. (2019) La integración sudamericana: en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28(1), 157-182.
- Saurugger, S. and Terpan, F. (2016). Regional Integration in Times of Crises: Comparative Regional Integration Approaches and Institutional Change. In Sabine Saurugger and Fabien Terpan, F. (eds.) *Crisis and Institutional Change in Regional Integration* (pp. 1-20). New York: Routledge.
- Schimmelfennig, F. (2017). Theorising Crisis in European Integration. In Desmond Dinan, Neill Nugent and William Paterson (eds.), *The European Union in Crisis* (pp. 316-355). London: Macmillan IHE.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 661-679.
- Souza, A, Oliveira, I. and Gonçalves, S. (2010). Mercosul: assimetrias estruturais em debate. *Repositório do Conhecimento Ipea*.
- Taccone, J. and Nogueira, U. (2000). 'Informe MERCOSUL numero 6 : 1999-2000', *Subregional Integration Report Series MERCOSUR*, 6, BID-INTAL.
- Taccone, J. and Nogueira, U. (2001). 'Informe MERCOSUL numero 7 : 2000-2001', *Subregional Integration Report Series MERCOSUR*, 7, BID-INTAL.
- Taccone, J. And Nogueira, U. (2002). 'Informe MERCOSUL numero 8 : 2001-2002', *Subregional Integration Report Series MERCOSUR*, 8, BID-INTAL.

- Vigevani, T., Favaron, G. D. M., Ramanzini Júnior, H. and Correia, R. A. (2008). O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51, 5-27.
- Vizentini, P. (2007). O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas* 1(1), 82-94.
- Vollaard, H. (2018). *European Disintegration - A Search for Explanations*. London: Palgrave/Macmillan.
- von Borzyskowski, I and Vabulas, F. (2019). Hello, goodbye: When do states withdraw from international organizations? *The Review of International Organizations*, 14(2), 335–366.
- Webber, D. (2017) Can the EU survive? In Desmond Dinan, Neill Nugent and William Paterson (eds.), *The European Union in Crisis* (pp. 345-355). London: Macmillan IHE.

O conservadorismo no Brasil e nos Estados Unidos no século XXI. Caracterizando a Maré conservadora¹

Conservatism in Brazil and the United States in the 21st Century.
Characterizing the Conservative Tide

JÉSSICA DA SILVA DUARTE

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, Brasil
jeh.sduarte@gmail.com



HENRIQUE CARLOS DE OLIVEIRA DE CASTRO

henrique@ufrgs.br

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Porto Alegre, Brasil.



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.a6>

Resumo: O século XXI assistiu à ascensão do conservadorismo na política. Nesse contexto, propomos a seguinte questão: Como as percepções de crise e o conservadorismo latente se relacionam com a proeminência do conservadorismo explícito no Brasil e nos Estados Unidos? Argumentamos que este fenômeno ocorre através de percepções de crise e instabilidade, que são proporcionalmente determinadas pelo nível de conservadorismo latente na cultura política. Usando dados do WVS coletados entre 2001 e 2018 e análises fatoriais e de rede, concluímos que 1) a relação entre percepções situacionais e atitudes e comportamentos conservadores é mediada por crenças; 2) há um declínio longitudinal nos indicadores de cultura política conservadora; 3) o avanço do conservadorismo parece ser um sistema no qual as variáveis se retroalimentam, resultando em ativação comportamental.

Palavras-chave: Conservadorismo – Brasil – Estados Unidos – Século XXI.

Abstract: The 21st century has seen the rise of conservatism in politics. In this context, we pose the following question: How do perceptions of crisis and latent conservatism relate to the prominence of overt conservatism in Brazil and the United States? We argue that this phenomenon occurs through perceptions of crisis and instability, which are proportionally determined by the level of latent conservatism in the political culture. Using WVS data collected between 2001 and 2018 and factor and network analysis, we conclude that 1) the relationship between situational perceptions and conservative attitudes and behaviours is mediated by beliefs; 2) there is a longitudinal decline in indicators of conservative political culture; 3) the advance of conservatism appears to be a system in which variables feed back on each other, resulting in behavioural activation.

Keywords: conservatism – Brazil – United States – 21st Century

¹ Recibido el 31 de julio de 2023 y aprobado para su publicación el 16 de julio de 2024.

1. Introdução

Notadamente, muito tem se falado sobre as chamadas ondas —ou, como preferimos denominar, marés— conservadoras que periodicamente assumem protagonismo nos cenários políticos nacionais e internacional. Com efeito, esse é precisamente o caso do Século XXI, especialmente na última década. Visando a contribuir para essa discussão, começamos propondo um conceito objetivo e empírico de conservadorismo. Neste estudo, o conceito de conservadorismo é entendido como o conjunto de pressupostos que orientam os indivíduos à preferência de tudo que for tradicional e conhecido, em detrimento da inovação ou transformações (Duarte, 2023).

Existem esforços teóricos na direção de retratar o pensamento conservador ou os principais componentes simbólicos e estruturais presentes nos argumentos dos autores de maior referência no conservadorismo (Huntington, 1957; Hirschman, 1992; Kirk, 1953). Contudo, ainda não é uma discussão robusta teoricamente e carece, acima de tudo, de um potencial aplicado à realidade, isto é, de capacidade empírica e de mensuração. Conforme veremos na revisão teórica, a literatura disponível sobre o tema é composta, fundamentalmente, pelos próprios autores conservadores e por autores que buscam descrever e classificar o ideário conservador de forma mais abstrata e normativa do que analítica.

Outrossim, temos como objetivo central investigar a natureza dessa ascensão conservadora. Dito de outro modo, buscamos averiguar as características dos processos que têm tornado o conservadorismo mais saliente na política atual. Pesquisas de opinião pública, entre elas o *World Values Survey*, têm mostrado uma redução nas proporções de crenças, valores e atitudes conservadores. A noção de que o avanço do conservadorismo não é necessariamente quantitativo, mas sim uma ativação comportamental, sugere que o mesmo pode estar sempre presente em uma sociedade, mas sua expressão pode variar dependendo do contexto e das condições sociais e políticas.

Portanto, a pergunta de pesquisa aqui proposta é a seguinte: Como a percepção de ameaças e o conservadorismo latente se relacionam com a saliência do conservadorismo manifesto nos cenários políticos de Brasil e Estados Unidos no início do século XXI? Destarte, na nossa perspectiva, o que ocorre é uma ativação do conservadorismo latente já pré-existente na sociedade mediante percepções de instabilidade.

Desse modo, seguindo uma abordagem mais psicossocial dos fenômenos políticos e sociais (Inglehart, 2003; Almond e Verba, 1965; Morlino,

2009), consideramos que no aspecto mais amplo desse processo estão as estruturas econômicas, sociais e históricas que formam as crenças e valores mais profundos. Na parte intermediária, como um gatilho, estaria a percepção de ameaça que pode ocorrer quando indivíduos com predisposições conservadoras se deparam com crises (políticas, econômicas) ou com movimentos sociais que proponham mudanças nos modelos tradicionais de organização social. Por fim, essa percepção sobre supostas ameaças à estabilidade social ativaria a manifestação do conservadorismo latente.

A ideia de que o conservadorismo pode ser ativado por percepções de crise e instabilidade é consistente com teorias sociais e psicológicas que sugerem que as pessoas tendem a buscar segurança e estabilidade em tempos de incerteza. Nesses momentos, valores tradicionais e conservadores podem se tornar mais atrativos, oferecendo uma sensação de ordem e continuidade em meio ao caos percebido. À vista disso, atitudes e comportamentos conservadores ganham maior ou menor destaque e aderência conforme a congruência existente entre os argumentos conservadores e o conservadorismo latente em cada sociedade.

Devido à disponibilidade de dados e, principalmente, à importância política de líderes e movimentos políticos conservadores recém estabelecidos, os casos selecionados para a análise são Brasil e Estados Unidos. De forma reduzida, a escolha desses casos atende aos seguintes critérios: o nível de impacto do avanço conservador dentro do contexto ocidental e a necessidade de incorporação no estudo de casos que possuam em comum o avanço do conservadorismo, ao mesmo tempo que apresentam estruturas políticas e culturais diferentes.

Utilizamos os dados do World Values Survey² por três motivos centrais: 1) a qualidade e abrangência temporal da pesquisa, 2) a quantidade de dados para os casos estudados e, por fim, 3) a experiência, familiaridade e proximidade com o survey. Além disso, foi adotada uma abordagem metodológica quantitativa na sistematização dos dados e na execução dos testes estatísticos. No que diz respeito à instrumentalização das variáveis teremos três dimensões principais: percepção de ameaça, conservadorismo latente e conservadorismo manifesto. No aspecto conjuntural será considerada a percepção sobre instabilidade, situação política, insegurança, conflitos e condições de vida. Pela dimensão cultural latente serão identificados crenças e valores que sejam congruentes com o pensamento conservador. O conservadorismo manifesto será mensurado por atitudes e comportamentos conservadores.

² Acessíveis em: <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

Sobre os métodos aplicados, efetuamos análises fatoriais a fim de conferir robustez e coesão às dimensões analíticas construídas *à priori* teoricamente, bem como reduzi-las em conjuntos de variáveis suficientemente significativas estatisticamente. A seguir, na segunda parte dos resultados, temos os cruzamentos feitos por meio da análise de redes. Este método foi escolhido como teste principal do estudo, por estar em congruência com o argumento teórico proposto. Isto é, esse modelo nos permite avaliar o desempenho e as relações entre as variáveis a partir de um sistema interconectado; mensurando as correlações entre todas as dimensões do estudo e considerando a interferência das demais.

Na próxima seção apresentamos a contextualização sobre a ascensão do conservadorismo neste século no Brasil e nos Estados Unidos. A seguir apresentamos as discussões e construções teóricas considerando as definições dos conceitos utilizados e também a argumentação que sustenta a pesquisa. Por fim, apresentamos os resultados estatísticos e as conclusões sugeridas a partir da análise.

2. O Avanço de manifestações conservadores no Brasil e Estados Unidos Século XXI

Dentre as principais conturbações na estabilidade do continente ocidental neste século, podemos citar as crises políticas de representação e a crise migratória, as crises econômicas que atingiram países por toda América e Europa, a crise sanitária da Covid-19 e desafios imensos aos direitos humanos.

No contexto norte-americano, o acontecimento mais importante a ressaltar é a eleição de Donald Trump em 2016, com sua frase de impacto muito bem-sucedida: “fazer a América grande novamente”; isto é, instrumentalizando claramente uma concepção de que é preciso reformar o país em direção a padrões políticos, econômicos e morais passados ou tradicionais. A candidatura e vitória de Trump foi expressão de alguns dos principais elementos presentes no pensamento conservador: a ideia de que o que há de melhor e mais natural na sociedade está enraizado no passado, o nacionalismo enquanto figura argumentativa, a defesa da redução ou reparação da ampliação de direitos civis, políticos e sociais a determinados grupos da sociedade.

Durante todo seu mandato, entre altos e baixos, Trump e sua equipe buscaram manter sua imagem de protetor da liberdade econômica e herói da classe média ameaçada pelos estrangeiros (Bleiker, 2020). Além

disso, outra característica da marca pessoal de Trump, comum a Bolsonaro, é a ideia de um líder forte e autêntico. Nesse sentido, Melania Trump enfatizou em entrevista sobre o marido que “*Goste ou não, você sempre sabe o que ele pensa*” (Bleiker, 2020).

No entanto, a predominância de Trump e do Partido Republicano, mesmo tendo sido resultado de um movimento conservador ascendente e robusto, não se manteve nas eleições presidenciais americanas de 2020. O democrata Joe Biden foi eleito conquistando estados chave como: Pensilvânia, Georgia, Wisconsin e Arizona.

Com isso, é importante para esse estudo explorar o seguinte questionamento: o resultado das eleições de 2020 nos Estados Unidos põe fim ou mesmo nega a existência de um avanço conservador no país? Começamos a responder pontuando que a figura de Trump enquanto presidente perdeu as eleições, isso é fato, porém a base ideológica e republicana conservadora se mantém consolidada (Zurcher, 2021).

Neste sentido, podemos destacar a atuação do Capitol Ministries, grupo cristão conservador norte-americano criado para evangelizar lideranças políticas. O grupo vem se consolidando desde 2000 e, durante o governo Trump, ganhou espaço dentro da Casa Branca a partir de um discipulado de estudos bíblicos. A principal função da organização é oferecer argumentos baseados na bíblia para justificar ações políticas; como por exemplo: a adoção de medidas de restrição à entrada de imigrantes no país (Dip; Viana, 2019).

Seguindo a análise do avanço conservador, no Brasil é possível destacar o aumento da força de figuras como Jair Bolsonaro e sua consequente eleição à presidência da república em 2018. O ex-presidente brasileiro instrumentaliza uma argumentação em torno do nacionalismo e do saudosismo à ordem passada, negando as transformações políticas e, principalmente, econômicas e sociais ocorridas no país durante o período democrático mais recente. Pelo lado moral do conservadorismo, incorpora o discurso acerca de discussões sobre sexualidade e gênero, fundamentando-se em pressupostos religiosos (Burity, 2020).

Outra possível expressão do avanço do movimento conservador no país é o crescimento da bancada religiosa no Legislativo – há 180 deputados em exercício e quatro senadores que fazem parte da Frente Parlamentar Evangélica. Nessa bancada, os políticos atuam, fundamentalmente, a partir de pressupostos cristãos, em sua maioria evangélicos. Além disso, houve o aumento do número de fiéis religiosos no país. Conforme dados do IBGE (2010), o acréscimo foi de 61% em relação à década passada (2000-2010).

Com efeito, o conteúdo conservador desses mandatos reside nas principais bandeiras dos parlamentares (conforme suas plataformas de campanha política online e na televisão): 1) pelo lado da demanda por segurança pública, aparecem: a) a redução da maioria penal como uma solução essencialmente punitivista; b) o esvaziamento do estatuto do desarmamento como uma forma simples e planejada de estabelecer a ordem; 2) a diminuição da quantidade de terras indígenas demarcadas em prol da propriedade privada e da suposta produtividade do país; e 3) o projeto Escola Sem Partido como uma negação da inclusão nas escolas de temas que firmam o que é compreendido como a ordem natural social e familiar – concepção geralmente associada a crenças religiosas.

Seguindo o caráter adaptativo do discurso conservador ao contexto no qual se insere, em seu avanço mais recente podemos observar a adoção de bandeiras diversificadas, como: defesa da família e da ordem, temáticas morais e religiosas, medo e negação do estrangeiro ou culturalmente diferente, entre outros. Contudo, todas essas dimensões continuam se circunscrevendo a um pensamento uníssono essencialmente conservador, tais como: a crença na existência de uma natureza humana errática, a valorização de aspectos tradicionais e religiosos e a sobreposição do coletivo sobre o individual. Sobre esse último aspecto, pontuamos que, apesar de condutas individualistas de Jair Bolsonaro e Donald Trump, argumentos retóricos comunitaristas foram adotados por ambos com o objetivo de defender as normas de conduta moralistas e religiosas que deveriam ser seguidas pela sociedade.

Correlacionado à ascensão conservadora, a extrema direita também foi “reativada”, nos termos de Singer (2021), no contexto ocidental. Com efeito, a atuação dos atores e grupos conservadores que ganharam destaque no Brasil e nos Estados Unidos no período recente está associada a outras formas convergentes de atuação política e ideológica, são elas: a direita política, o autoritarismo e o reacionarismo (González, Baquero y Grohmann, 2021).

A este respeito Michel Lowy (2015) demonstra de forma muito efetiva a associação mais recente entre o conservadorismo e a extrema-direita fascista. Isto também foi posto em tela por Burity (2020; 2021) em seus estudos sobre a relação entre a atuação política de grupos religiosos conservadores no campo da direita no Brasil. Destarte, neste trabalho pretendemos contribuir para essa discussão ao focar de forma mais concentrada e aprofundada no tema do conservadorismo.

Seguindo a estrutura lógica, após a contextualização do avanço conservador e antes de partir para a análise de dados, na seção a seguir,

apresentamos o debate e as construções teóricas que determinam o enquadramento e a instrumentalização da pesquisa.

3. Enquadramento teórico

A teoria para pensar o conservadorismo

Começamos destacando um ponto quase universal do conservadorismo no qual se baseiam boa parte de seus pressupostos: a crença de que o homem é naturalmente falho e todas as suas ações para mudar a natureza das coisas está fadada ao fracasso, não havendo a possibilidade de uma justiça ou estabelecimento de uma ordem perfeita a partir da humanidade (Steiner, 1989). Em consequência, para os conservadores, as tradições são formas de conhecimento implícitas, incorporadas e compartilhadas na sociedade, por isso devem ser preservadas e reproduzidas mesmo quando não se é mais possível explicá-las ou justificá-las pela passagem do tempo (Scruton, 2015).

Quando aplicado à ação política e social, o conservadorismo pode ser entendido como um movimento que se preocupa em entender o mundo a partir de princípios morais e, ainda, agir de modo a preservá-lo ou reestruturá-lo em sua forma ordenada e natural (Nash, 1976).

Nesta lógica, o ser conservador é composto de disposições tidas como naturais em se contentar com o que existe no presente e recusar opções futuras incertas, mobilizando-se em torno dos sentimentos de perda e medo (Oakeshot, 1991). Desse modo, o governo ideal seria moderado e não abriria margem para paixões (Burke, 1982; 2012).

Classificando de maneira didática, conforme sugere Scruton (2015), o conservadorismo pode ser classificado em duas vertentes principais: metafísico e empírico. Sendo o primeiro relacionado à crença e à valorização dos aspectos tradicionais da sociedade e à necessidade de defendê-los. O conservadorismo empírico é um fenômeno moderno resultante das reações desencadeadas por movimentos de mudanças.

Ainda sobre a definição e caracterização do que seria o espírito conservador, Mannheim (1982) também faz uma divisão metodológica do conceito. Nessa classificação o conservadorismo pode ser identificado como natural ou moderno. No primeiro o tradicionalismo é adotado como uma atitude geral psicológica espontânea da humanidade em sua busca pela segurança e negação do novo. Em uma vertente moderna, a concretude e objetividade são fundamentais, por isso, a tradição

é absorvida de forma mais consciente, como resultante de condições históricas específicas. Nesse contexto, o propósito é lidar de maneira reformadora, reflexiva e gradual em relação aos novos cenários que se apresentam.

A partir do estudo das ideias de autores conservadores, Ricupero (2010) reforça a ideia de que o conservadorismo dá grande importância à história. Neste contexto, elemento central para os conservadores é a coexistência, enquanto para os progressistas é a sucessão.

Outra característica marcante do conservadorismo é o entendimento de que a liberdade e propriedade são identificadas como lados de uma mesma moeda. Dessa forma, afirma-se que é importante a manutenção da divisão natural da ordem de classes enquanto uma expressão saudável do princípio da diversidade social. Além disso, transformações devem ser vistas de forma desconfiada e cautelosa, especialmente quando essas partem de abstrações, resultando em uma preferência por reformas que sejam realmente salutares e que se deem de forma gradual (Kirk, 1953).

A partir das diferentes interpretações feitas sobre o conservadorismo, elenca-se um conjunto de princípios básicos do pensamento conservador. Primeiramente, a religiosidade, dado que o homem seria por natureza um animal religioso, e, com isso, a religião é a base da sociedade civil. A partir disso, a sociedade se mantém enquanto um produto natural e orgânico do desenvolvimento gradual ao longo de sua trajetória. Aponta-se, ainda, que a adoção de prudência e cautela são fundamentais uma vez que a ação humana é orientada, fundamentalmente, por emoções e instintos. A lógica da comunidade deve sempre se sobrepor ao indivíduo e dentro desse contexto os homens são naturalmente desiguais. Além disso, as estruturas tradicionais e naturais devem sempre ser preferíveis a qualquer modelo político novo (Huntington, 1957).

Em termos gerais, partir dessa digressão teórica, compreendemos o conservadorismo como um conjunto de pressupostos que orientam os indivíduos à preferência de tudo que for tradicional e conhecido em detrimento da inovação ou transformações. Desse modo, os princípios conservadores estão diretamente atrelados a alguns pressupostos básicos: medo ou receio do novo/desconhecido, desconfiança em relação à mudança e à ação puramente humana, apreço por normas morais, hierarquias, instituições e comportamentos tradicionais. O nível de conservadorismo de uma sociedade ao longo do tempo se expressa através da forma pela qual essas crenças estão incluídas e enraizadas nos valores e nos princípios morais e na intensidade com que balizam as percepções, atitudes e comportamentos.

Por fim, vale notar que, quando aplicado de forma pragmática, a ideia normativa de defesa e manutenção da ordem não se refere a “qualquer ordem”, mas a uma ordem muito específica. Dito de outro modo, as forças conservadoras, na prática, atuam direcionadas à defesa de crenças, valores e princípios morais alinhados com elementos ideológicos do conservadorismo, mesmo que isso implique adotar estratégias mais radicais e disruptivas; como os discursos e ações antissistema adotados por Bolsonaro e Trump enquanto candidatos, presidentes e ex-presidentes.

A teoria para pensar o avanço do conservadorismo

Conforme mencionado anteriormente, este estudo propõe que o conservadorismo pode assumir formatos latentes e manifestos de acordo com a sua configuração em cada sociedade e com a percepção da conjuntura em que se insere. Igualmente, acredita-se que a presença desses traços pode atuar de duas formas: reforçando crenças e valores já internalizados ou favorecendo a expressão dessas orientações de forma mais explícita.

Com efeito, as manifestações do conservadorismo ascendem enquanto uma reação à percepção de instabilidade, insegurança e incerteza — especialmente quando estão em cena pautas progressistas. À vista disso, essas atitudes e comportamentos ganham maior ou menor destaque e aderência conforme a congruência existente entre os argumentos conservadores e a cultura política de cada sociedade. Em outras palavras, o pensamento conservador, que até então estava latente, ganha caráter manifesto a partir de um padrão na dinâmica política e social e se potencializa na mesma medida em que encontra adesão na cultura política dos indivíduos.

Corroborando o argumento proposto nesta pesquisa, há um entendimento por parte da literatura de que forças situacionais afetam a congruência entre valores, atitudes e comportamentos (Schuman e Johnson, 1976). Com efeito, quando as pessoas estão em cenários que as deixam incapazes de pensar cuidadosamente sobre suas ações — como receio, ansiedade ou medo — atitudes podem definir mais diretamente o comportamento (Baumeister e Finkel, 2010). Adaptando essa lógica para o objeto deste estudo, pode-se afirmar que, quando há a percepção de instabilidade enquanto uma ameaça, as pessoas tendem a ativar de forma mais automática suas crenças e valores em forma de comportamentos e atitudes.

A este mesmo respeito, Eagly (2008) afirma que uma atitude constituída pode ser expressa de maneira comportamental. Essa conversão ocorre porque os valores estabelecidos determinam tendências de resposta aos

objetos com base em avaliações dos mesmos (Manstead, 2001). Considera-se ainda a possibilidade de em alguns momentos os indivíduos possuírem avaliações ambivalentes e isso enfraquecer a capacidade de predição do comportamento, contudo estas percepções continuam a influenciar as ações (Baumeister, Finkel, 2010). Entretanto, Festinger (1957) é assertivo em afirmar que quando há dissonância as pessoas tendem a buscar alinhar valores, atitudes e comportamentos de um modo geral.

Pensando metodologicamente a teoria, os termos latentes e manifesto são ferramentas para descrever como atuam as crenças e os valores, por um lado, e as atitudes e o comportamento, por outro, no fenômeno do avanço do conservadorismo no século XXI. As principais referências sobre o uso desses conceitos são Merton (1968), Almond e Coleman (1969) e Ekman e Amna (2012). Tanto nesses estudos quanto nesta pesquisa, a ideia central é a de que há elementos sociais que são conscientes, intencionais e explícitos, enquanto outros, de igual importância e validade, são não intencionais e ocorrem de maneiras menos perceptíveis. É importante notar que esta definição comum é aplicada a objetos de estudo bastante diferentes entre si, não implicando o compartilhamento da construção teórica ou metodológica como um todo. No quadro 1, apresentamos o resumo sintético dos elementos operacionais e conceituais desse estudo:

QUADRO 1
Elementos e operacionais e conceituais

| | |
|---------------|--|
| Modelo | A ascensão do conservadorismo ocorre a partir da transição do conservadorismo latente em conservadorismo manifesto (emergência de atitudes e comportamentos conservadores) em ambientes de percepção de mudanças, instabilidade, insegurança e incertezas. |
| Crenças | Pressupostos gerais básicos assumidos como verdades que definem visões de mundo. |
| Valores | Padrões ideais generalizados sobre fins ou modos de conduta desejável que determinam o que é certo ou importante. |
| Atitudes | Predisposições conscientes interdependentes relativamente gerais e estáveis para adotar avaliações e respostas positivas ou negativas acerca de um tema, situação ou ator social. |
| Comportamento | Ação observável e consciente. |
| Latente | Característica implícita, preponderantemente não observável e muitas vezes não consciente ou intencional das crenças e valores. |
| Manifesto | Caráter objetivo, intencional, identificado, reconhecido e/ou observável de atitudes e comportamentos. |

Fonte: elaboração própria.

Com base na discussão teórica estabelecida até aqui, o modelo proposto afirma que o fenômeno do avanço do conservadorismo envolve duas dimensões fundamentais compostas pela percepção de uma conjuntura ameaçadora de instabilidade e um conservadorismo latente. Uma vez estabelecidos os parâmetros teóricos do estudo, partimos para a descrição da metodologia, instrumentalização da pesquisa e resultados obtidos.

4. Mensuração e Análise Empírica

Os dados utilizados são extraídos da maior pesquisa de valores e opinião pública mundial, a World Values Survey, que conta com bancos de dados de ondas de pesquisa tipo survey efetuadas em mais de 100 países. Essa pesquisa contém blocos temáticos de informações com as percepções dos indivíduos e oferece variáveis que comportam as dimensões a serem operacionalizadas neste estudo em nível comparativo.

Com isso, os questionários e banco de dados da pesquisa foram examinados exaustivamente, buscando selecionar variáveis que mensurem cada uma das dimensões de estudo da pesquisa. Foram considerados critérios como adequação empírico-teórica e a viabilidade do uso da variável no que diz respeito à disponibilidade das mesmas para os países selecionados e recorte temporal.

As ondas de levantamento de dados que serão consideradas dizem respeito às primeiras duas décadas do século XXI. Assim, serão utilizados os bancos a partir da quarta onda, com dados de 2001, a quinta onda, que tem dados de 2005 a 2007, a sexta onda, com dados de 2010 a 2014, e a sétima onda, com informações coletadas entre 2017 e 2018. A seguir, o quadro 2 com os modelos de mensuração de cada uma das variáveis do estudo:

Foram selecionadas como unidades de análise Estados Unidos e Brasil. A justificativa para esta escolha se dá a partir de dois parâmetros fundamentais: 1) o significado político e social que as manifestações conservadoras tiveram dentro e fora de seus países, isto é, seu nível de contribuição para o avanço do conservadorismo neste século; 2) a variabilidade de aspectos estruturais e institucionais; que será mais bem detalhada neste capítulo.

QUADRO 2
Elaboracao Empírica/Teórica

| Conceitos | Dimensões |
|--------------------------|--|
| Percepção sobre ameaças | <ol style="list-style-type: none"> 1) Instabilidade política; 2) Condição econômica pessoal; 3) Condições básicas de vida e bem-estar; 4) Condição econômica; 5) Possibilidade de conflitos. |
| Crenças | <ol style="list-style-type: none"> 1) Há uma ordem divina que regula a sociedade e o estado. 2) Os homens são naturalmente falho 3) O progresso é um processo natural, gradual e condicionado naturalmente. 4) A sociedade é um fenômeno orgânico. 5) São fundamentais: a tradição e a manutenção das hierarquias, dos papéis sociais da ordem e das instituições 6) Propriedade privada e liberdade são direitos naturais. 7) Tudo o que é desconhecido é uma ameaça. |
| Valores | <ol style="list-style-type: none"> 1) A religião e as explicações baseadas na fé devem se sobrepor ao conhecimento e à vontade humanos; 2) O estado deve respeitar e ser regido por pressupostos morais transcendentais; 3) O ser humano é fortemente emocional e por isso suas concepções não devem ser tomadas como verdade. 4) A sociedade não deve se submeter ao conhecimento e à vontade humana. 5) Mudanças só devem acontecer a partir de processos naturais e sem rupturas. 6) Apelo ao senso de comunidade, aos papéis sociais e ao direito natural acima das necessidades ou preferências individuais, especialmente o direito à propriedade privada. 7) Valorização da diferenciação social em classes e hierarquia em prol do bom funcionamento natural da sociedade da ordem. 8) Devem ser mantidas as estruturas vigentes em relação às possibilidades incertas do futuro. 9) Valorização do nacional em relação ao externo. |
| Atitudes e Comportamento | <ol style="list-style-type: none"> 1) Religiosidade; 2) Intolerância com o diferente; 3) Nacionalismo; 4) Moralismo; 5) Defesa da ordem e da segurança; 6) Defesa da propriedade privada. 7) Ceticismo em relação ao desenvolvimento científico. |

Fonte: elaboração própria.

A despeito da diferença numérica da população dos dois países, acreditamos que o estudo dos dois casos mantém sua validade devido à semelhança da ocorrência do fenômeno em si, ao papel de protagonismo dos dois países em suas regiões geográficas e ao fato de que a amostra total da população de Brasil e Estados Unidos na base de dados utilizada é representativa para ambos. A seguir o quadro 3 com a síntese comparativa de semelhanças e diferenças entre os casos.

QUADRO 3
Resumo dos casos Brasil x Estados Unidos

| Característica | Brasil | Estados Unidos |
|---------------------------|---|--|
| Colonização | Luso-ibérica | Inglesa |
| Religião predominante | Católica | Protestante |
| Independência | 1822 – Monarquia 1889 – República | 1776 – República Federal |
| Constituição | 1988 – Direito romano (rigidez). | 1787 – Direito consuetudinário (flexibilidade). |
| Sistema político | República Federativa Presidencialista | República Federativa Presidencialista |
| Sistema partidário | Pluripartidarismo | Bipartidarismo |
| Eleições | Voto obrigatório e direto. | Voto não obrigatório e eleições definidas pelo colégio eleitoral. |
| Cultura | Personalismo, ceticismo em relação à política, rejeição à moral do trabalho, colonialismo, moral religiosa católica, patrimonialismo. | Puritanismo, apreço à ética do trabalho, respeito aos códigos de conduta, às instituições e à lei, associativismo, idealização da liberdade, nacionalismo. |
| Conservadorismo | - Influência luso-espanhola; - Centrado no catolicismo; - Origem associada à monarquia, ao unitarismo político e à moral cristã. | - Origem no liberalismo clássico - Principais fundamentos: defesa das tradições ocidentais, liberdade, individualismo, nacionalismo; - Duas vertentes principais: conservadorismo fiscal e conservadorismo social. |
| Conjuntura | - Proposição e implementação de mudanças estruturais; - Crise econômica a partir de 2014; - Convulsões sociais a partir dos protestos de julho de 2013; - Impeachment de Dilma Rousseff. | - Crise econômica 2008 (bolha imobiliária); - Terrorismo; - Crise migratória; - Proposição de mudanças estruturais. |
| Avanço do conservadorismo | - Crescimento de movimentos sociais conservadores; - Eleição de parlamentares conservadores; - Eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República. | - Crescimento de movimentos sociais conservadores; - Eleição de parlamentares conservadores; - Eleição de Donald Trump à Presidência da República. |

Fonte: elaboração própria.

Definida a instrumentalização empírica, na próxima seção são apresentados os resultados da pesquisa.

5. Resultados

Com o objetivo de responder adequadamente aos questionamentos levantados, os resultados estão divididos em duas etapas principais: análise fatorial e de redes. Em ambas as etapas as informações foram organizadas a partir de cada uma das principais dimensões escolhidas para estudar o fenômeno, fazendo comparações entre os dois casos escolhidos.

Análise fatorial

Nesta etapa foram analisados os instrumentos empíricos de mensuração com o objetivo de dar mais coesão a eles. As dimensões elaboradas e analisadas foram: percepção sobre ameaças, crenças, valores, atitudes e comportamento. Esses vetores foram construídos a partir da operacionalização das variáveis do *World Values Survey*, conforme detalhado nos quadros a seguir:

QUADRO 4
Mensuração sobre percepção de crise e instabilidade

| Dimensões | Perguntas no questionário |
|--|--|
| 1) instabilidade política; 2) condição econômica pessoal; 3) condições básicas de vida e bem-estar; 4) condição econômica do país; 5) possibilidade de conflitos | Satisfação com o sistema político do país atualmente? |
| | Percepção de envolvimento em corrupção |
| | Estado de Saúde |
| | Medo de ficar desempregado |
| | Como se sente seguro hoje em dia |
| | Ocorrência de crimes e irregularidades no bairro |
| | Vítima de crimes |
| | Satisfação com a situação financeira familiar. |
| | Necessidades básicas: alimentação, sentir-se seguro, ter acesso a saúde e renda. |
| | Preocupação com guerra e guerra civil. |

Fonte: elaboração própria.

Em relação à percepção de crise e instabilidade, foram selecionadas 23 variáveis resultantes das dimensões e perguntas apresentadas no quadro 4.

QUADRO 5
Mensuração sobre crenças conservadoras

| | |
|--|--|
| 1) Há uma ordem divina que regula a sociedade e o estado. | Um dos maus efeitos da ciência é que ela quebra as ideias das pessoas sobre o que é certo e errado |
| 2) Os homens são naturalmente falhos. | Trabalhar é uma obrigação para com a sociedade |
| 3) O progresso é um processo natural, gradual e condicionado naturalmente. | Homens são melhores que mulheres em: 1) política, 2) negócios. |
| 4) A sociedade é um fenômeno orgânico. | A universidade é mais importante para homens do que para as mulheres. |
| 5) São fundamentais: a tradição e a manutenção das hierarquias, dos papéis sociais da ordem e das instituições | Homens devem ter mais direito a emprego do que mulheres. |
| 6) Propriedade privada e liberdade são direitos naturais. | Nunca se justifica roubar propriedade privada de outros |
| 7) Tudo o que é desconhecido é uma ameaça. | Não acreditam que tem capacidade de escolha |

Fonte: elaboração própria.

Na construção do instrumento de mensuração sobre crenças conservadoras foram selecionadas oito variáveis derivadas das dimensões e perguntas indicadas no quadro 5.

QUADRO 6
Mensuração sobre valores conservadores

| | |
|---|--|
| 1) A religião e as explicações baseadas na fé devem se sobrepôr ao conhecimento e à vontade humanos; | O sistema político ideal é governado por leis religiosas, não há partidos ou eleições. |
| 2) O estado deve respeitar e ser regido por pressupostos morais transcendentais; | Preferência por pela iniciativa privada à empresas estatais |
| 3) O ser humano é preponderantemente emocional e por isso suas concepções não devem ser tomadas como verdade. | Em conflitos entre a ciência e a religião, a religião deve prevalecer. |
| 4) A sociedade não deve se submeter ao conhecimento e à vontade humana. | Importância da religião. |
| 5) Mudanças só devem acontecer a partir e processos naturais e sem rupturas. | Importância de Deus |
| 6) Apelo ao senso de comunidade, aos papéis sociais e ao direito natural acima das necessidades ou preferências individuais, especialmente o direito à propriedade privada. | Uma qualidade importante nas crianças a fé religiosa. |
| 7) Valorização da diferenciação social em classes e hierarquia em prol do bom funcionamento natural da sociedade da ordem. | Importância dada à tradição. |
| 8) Devem ser mantidas as estruturas vigentes em relação às possibilidades incertas do futuro. | Importância da família |
| 9) Valorização do nacional em relação ao externo. | Gostaria que houvesse mais respeito pelas autoridades. |
| | As crianças devem ser obedientes |
| | Prefere segurança à liberdade. |
| | Preferência à competitividade em relação à igualdade de renda. |
| | As crianças devem ter senso de responsabilidade |

Fonte: elaboração própria.

Para mensurar os valores conservadores, foi definido um conjunto de 13 variáveis relacionadas diretamente com as dimensões e questões listadas no quadro 6. Por fim, no quadro 7 temos as dimensões que determinaram as 23 variáveis escolhidas para compor a mensuração das atitudes e comportamentos conservadores.

QUADRO 7

Mensuração sobre atitudes e comportamento conservador

| | |
|--|---|
| 1) Religiosidade; | Se considera religioso. |
| 2) Intolerância com o diferente; | Membro ativo de instituição religiosa. |
| 3) Nacionalismo; | Participação religiosa frequente. |
| 4) Moralismo; | É um objetivo nacional manter a ordem. |
| 5) Defesa da ordem e da segurança; | Intolerância a vizinhos com hábitos diferentes (homossexuais, pessoas de outra religião, não casadas vivendo juntas, estrangeiros ou de outras raças, pessoas que falam uma língua diferente) |
| 6) Defesa da propriedade privada. | Contra aborto, a prostituição, sexo antes do casamento homossexualidade, eutanásia, divórcio. |
| 7) Ceticismo em relação ao desenvolvimento científico. | Negação da contribuição da ciência e tecnologia para uma vida mais saudável, confortável e fácil. |
| | Não confia em pessoas de outras religiões e de outros países |
| | Impacto de imigrantes no país |
| | Nossa sociedade deve ser defendida de contra uma revolução. Nossa sociedade deve ser melhorada aos poucos por meio de reformas; |
| | Orgulho sobre a nacionalidade. |
| | Depende-se muito da ciência e não o suficiente da fé. |
| | As pessoas tem dificuldade de decidir quais regras morais seguir |
| | A única religião aceitável é a minha |

Destarte, essa instrumentalização empírico-teórica definida *a priori* foi submetida a ferramentas de redução de variáveis a fim e tornar os instrumentos mais sintéticos e robustos. Para tanto efetuamos a análise

fatorial no software estatístico JASP³ para verificar a evidência de validade relacionada à estrutura interna do instrumento, ou seja, verificar a adequação de cada variável dentro do modelo e avaliar a possível exclusão daquelas que forem excedentes.

Consideraremos como adequados os modelos com resultado do teste de Kaiser-Meyer-Olkin $\geq 0,6$ e parâmetros para os Bartlett's Test of Sphericity = $p < 0,05$, RMSEA = $< 0,08$ [IC 90% $< 0,10$] e TLI $> 0,90$. Não foram feitas limitações à quantidade de fatores, devido ao objetivo exploratório da execução da análise fatorial neste estudo e porque algumas dimensões já foram previamente divididas conforme a teoria. Seguindo a definição de Hair (2009)⁴, as cargas fatoriais serão consideradas satisfatórias neste estudo quando forem $\geq 0,3$.

De um modo geral, as análises fatoriais para cada uma das dimensões e casos indicaram relativa coesão e robustez da instrumentalização empírica construída. A maioria das variáveis selecionadas apresentou cargas fatoriais significativas divididas entre os fatores. Além disso, boa parte das definições teóricas preestabelecidas a partir da revisão de literatura se refletiram nos resultados numéricos obtidos.

Olhando mais detalhadamente os resultados, pode-se afirmar que os testes sobre a dimensão crenças apresentaram confluência com a teoria, trazendo aspectos como papéis sociais de gênero e ideologia liberal econômica; no entanto, diferente do que se esperava, as variáveis referentes a moral não demonstraram significância no modelo. Os valores se mostraram divididos entre: religiosidade, organização social, hierarquia, senso de comunidade e normas de conduta. Por fim, as atitudes e comportamentos ficaram focados nos seguintes aspectos: religiosidade (caso brasileiro), nacionalismo, moralidade, intolerância ao “diferente” e atitudes em relação a temas sensíveis, à ciência e tecnologia. Após o refinamento da mensuração das dimensões, efetuamos os testes de análise de redes.

Análise de redes

Com o objetivo de explorar de forma dinâmica interativa as relações entre as dimensões do modelo, rodamos modelos de análise de redes

³ JASP (Version 0.14.1)[Computer software] (Jasp Team, 2020).

⁴ conforme o autor: cargas fatoriais na faixa de $\pm 0,30$ a $\pm 0,40$ são consideradas como atendendo ao nível mínimo para interpretação. Cargas de $\pm 0,50$ são tidas como praticamente significantes. Cargas excedendo $+ 0,70$ são consideradas indicativas de estrutura bem definida (página 119).

para os dois casos estudados. Para realizar tal análise, este estudo aplicou o *graphical least absolute shrinkage and selection operator* (GLASSO) que estima um modelo gráfico gaussiano (GGM)⁵. Nesse método, os nós (círculos) representam variáveis e as arestas (linhas) representam a dependência condicional (ou correlações parciais) entre os nós, considerando todos os outros nós da rede.

Foi utilizada a técnica *least absolute shrinkage and selection operator* (LASSO) do GLASSO para controlar a dispersão da rede (a quantidade de relações) e efetuar uma regularização que reduz as estimativas dos parâmetros, com algumas dessas estimativas se tornando exatamente zero; reduzindo ruídos e correlações espúrias (Tibshirani, 1996). A interpretação do efeito das correlações relativas na análise de redes seguirá os mesmos parâmetros definidos por Cohen (1992): - 0,1 a -0,3 ou 0,1 a 0,3 = fraca, -0,31 a -0,5 ou 0,31 a 0,5 = moderada, -0,51 a -1 ou 0,51 a 1 = forte.

A centralidade do nó foi avaliada por quatro estimadores (Freeman, 1978; Opsahl et al., 2010). O *strength/degree* é o nível total de envolvimento em uma rede, em outras palavras: é a soma em módulo os valores das correlações obtidas. O *closeness* é a soma das distâncias de um nó a todos os outros nós, considerando se a variável se relaciona diretamente com as outras ou se necessita de outras variáveis intermediários. O terceiro parâmetro é o *betweenness*, que corresponde ao grau em que um nó se encontra o caminho mais curto entre dois outros nós, isto é, avalia se a variável é intermediária para as demais. Por fim, o *expected Influence* é a soma das conexões de um nó (assim como o *strength/degree*), porém sem colocá-las em módulo, ou seja, pondera o peso do sinal das correlações, descontando quando a mesma é negativa. Além disso, esse último parâmetro considera quantas correlações a variável possui com as outras; por esses motivos, essa medida representa a importância relativa de um nó em uma rede (Robinaugh et al., 2016).

Iniciando pelos resultados para o caso brasileiro, no modelo de redes (Gráfico 1), podemos observar uma possível relação mediadora da onda de coleta e das crenças na relação entre as variáveis conjuntura e atitudes/comportamentos. Nos gráficos 1 e 2, vemos a grande influência do ano de coleta para a rede como um todo, visto que: se relaciona fortemente com as outras, possui a menor distância para todas as outras variáveis (indicando que ela possui mais relações diretas com as outras variáveis).

⁵ Para conferir mais detalhes sobre o método, ver: Friedman, Hastie, Tibshirani (2008; 2014) e Lauritzen (1996).

Além disso, a onda também foi o caminho mais curto entre duas outras variáveis, o que pode indicar que ela é uma possível variável mediadora da relação entre às outras. Somado a isso, vemos também que crenças apresentou maior importância relativa na rede: é uma variável que, em geral, possui mais relações e é a segunda com a menor distância para todas as outras variáveis. Assim como a onda, crenças foi o caminho mais curto entre duas outras variáveis; ou seja, temos evidências sobre o seu poder mediador da relação entre atitudes/comportamentos e outras variáveis.

GRÁFICO 1
 Representação gráfica da rede brasileira (n=1738)

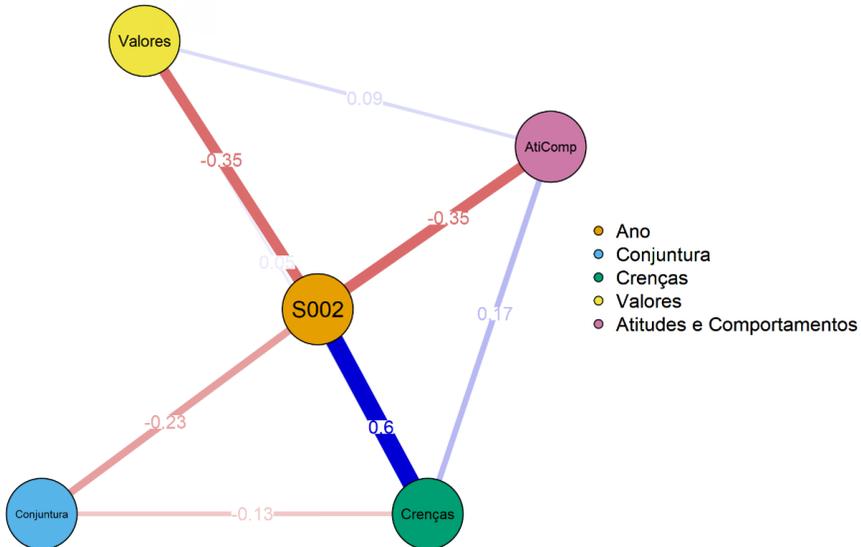
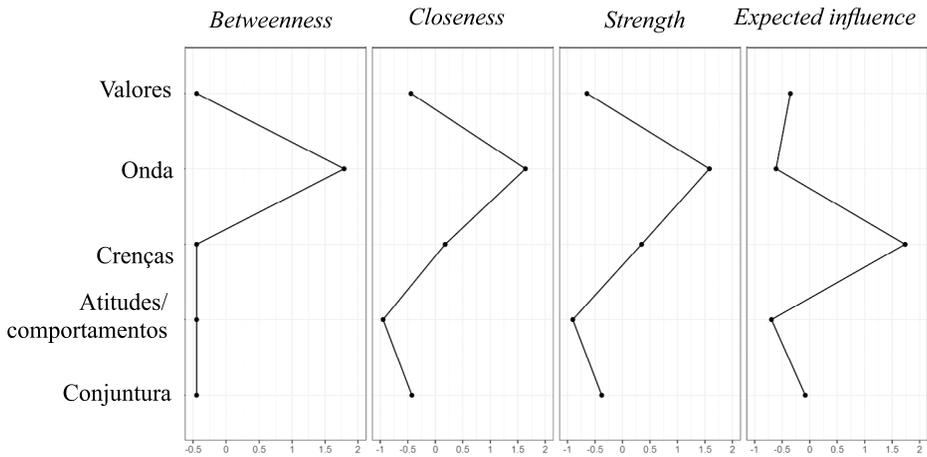


GRÁFICO 2

Medidas de centralidade padronizadas para cada variável do Brasil



Partindo para a análise de redes do caso norte-americano, no Gráfico 3 observamos uma possível relação mediadora da preocupação com guerra e das crenças para a relação entre conjuntura e atitudes/comportamentos. A partir da Gráfico 4, vê-se a importância das atitudes/comportamentos para a rede, sendo a segunda variável como menor caminho entre outras duas (sendo uma possível mediadora da relação entre outras variáveis). Segunda a possuir mais relações diretas com as outras variáveis do modelo. A dimensão de atitudes e comportamentos possui ainda maior envolvimento na rede.

Já em relação às possíveis variáveis predictoras de atitudes/comportamentos, destaca-se a importância das crenças para a rede, pois ela é o menor caminho entre duas outras variáveis (sendo uma possível mediadora das relações entre variáveis). Além disso, essa variável é a terceira mais envolvida na rede e possui maior importância relativa ao apresentar mais relações e relações mais fortes na rede como um todo. É importante salientar também o papel da onda de coleta para a rede, pois ela foi o menor caminho entre todas as variáveis, ou seja, possui mais relações diretas com as outras variáveis; além de ser a segunda variável com mais relações na rede. Por fim, destaca-se a menor importância para a rede americana das variáveis de valores e preocupação com guerra (Gráfico 3; Gráfico 4).

GRÁFICO 3

Representação gráfica da rede dos Estados Unidos (n=2572)

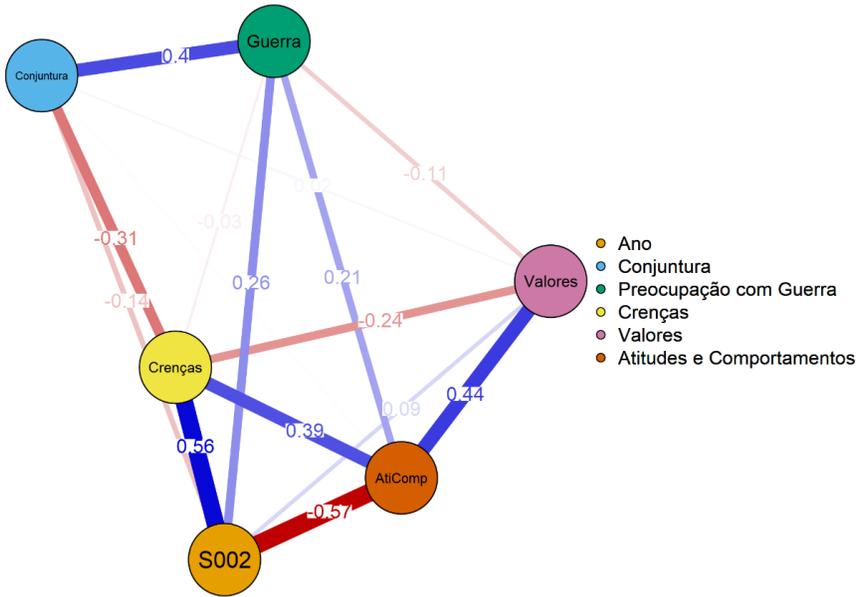
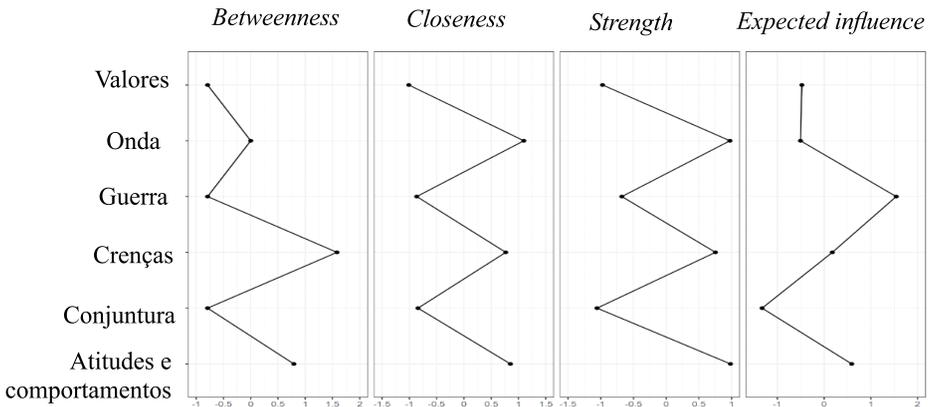


GRÁFICO 4

Medidas de centralidade padronizadas para cada variável – EUA



A partir da análise dos resultados da pesquisa, partimos para a sessão de discussão dos mesmos. Nessa etapa do estudo, iremos avaliar os dados de forma comparada e relacionada, bem como buscaremos identificar quais inferências é possível fazer.

6. Avaliação dos resultados à luz da discussão sobre conservadorismo

Para nortear a seção de discussão dos resultados, iremos começar apresentando as questões centrais que permeiam a pesquisa: 1) há uma conjuntura de instabilidade que favorece à percepção de crises e mudanças; 2) Brasil e Estados Unidos apresentam forte atuação de crenças e valores conservadores; 3) conjuntura, crenças e valores intermediam as relações estabelecidas por atitudes e comportamentos. Além desses, outro objetivo importante do estudo é contribuir para o esforço de instrumentalização dos conceitos e modelos teóricos sobre o tema; portanto, avaliaremos também o modelo empírico proposto a partir do desempenho de mensuração demonstrado pelos resultados.

Os resultados das análises fatoriais nos permitiram observar quatro informações importantes para avaliar o modelo empírico construído e o desempenho das variáveis. Primeiramente, todos os indicadores de adequação e qualidade dos modelos atingiram os valores necessários para considerarmos válidas as inferências a partir deles. Em segundo lugar, se mostraram coesas e significativas para ambos os casos as variáveis inseridas nas temáticas de: religião, condições de vida, segurança, estrutura social, papéis sociais de gênero. Além disso, é importante notar que poucas variáveis escolhidas não resultaram em cargas minimamente significativas em nenhum fator, reforçando a pertinência do modelo proposto. Por fim, há pequenas diferenças entre os casos na forma como as variáveis ficaram agrupadas que sugerem que há pequenas discrepâncias conjunturais e culturais entre os dois países.

De modo complementar, na segunda parte dos resultados, efetuamos a análise de redes para avaliar se há de fato relação entre as dimensões do estudo e, em caso afirmativo, compreender como é essa relação. Optamos por esse método, para dialogar com o argumento teórico de que as dimensões estão inter-relacionadas e se retroalimentam, visto que a técnica calcula as correlações de modo concomitantemente em todo o sistema. Os resultados para esse teste obtiveram estimadores de ajuste válidos e estabeleceram várias correlações parciais de diferentes níveis entre as dimensões.

Tratando dos casos especificamente, no Brasil parece haver uma importância maior na rede de crenças e da onda do que valores e conjuntura. Apesar da correlação entre crenças e atitudes e comportamentos ser fracamente positiva, assim como no caso de valores, essa variável parece aumentar com o tempo e apresenta muitas relações, servindo como mediadora no sistema. Podemos inferir que as crenças possuem centralidade no modelo explicativo, devido ao seu alto grau de interação com as outras variáveis do esquema.

É interessante notar que a percepção sobre conjuntura é intermediada pela onda, ou seja, pelo tempo (o que é bem intuitivo), mas também é intermediada por crenças, o que significa que, para se relacionar com atitudes e comportamentos, a percepção de conjuntura passa pelas crenças dos indivíduos. Outro apontamento interessante é o de que a onda é a variável que apresenta relações mais fortes e diretas, sugerindo que algo está mudando nas demais variáveis conforme o tempo passa. Conforme as análises multivariadas, essa transformação tem sido na direção de gradual redução de crenças, valores, atitudes e comportamentos conservadores.

Em comparação, no caso americano a rede de correlações parciais foi mais densa do que no caso brasileiro; isto é, a análise dos dados sugere que para os Estados Unidos as dimensões do estudo estão mais relacionadas do que para o Brasil. Além disso, a partir dos dados americanos, encontramos uma correlação parcial negativa forte entre a onda (ano) e as atitudes e comportamentos conservadores. Deste modo, em conformidade com o que vemos nos dados descritivos, mas diferentemente do que observamos no contexto político e social: conforme o tempo passa (aumenta) menores são os índices de atitudes e comportamentos conservadores. Dando mais um sinal de que o modelo empírico americano está em maior ajuste com o modelo teórico proposto, as correlações entre crenças e valores com atitudes e comportamentos foram moderadas e positivas, enquanto no Brasil elas foram fracas.

As principais variáveis dentro do sistema de correlações parciais americano foram onda e crenças: a primeira obteve mais relações diretas e a segunda mais relações fortes, sendo que ambas foram mediadoras entre outras duas variáveis. Essas também foram as variáveis mais significativas na análise de redes do caso brasileiro, o que sugere que o enraizamento das crenças conservadoras e a passagem do tempo podem de fato ser dimensões importantes para determinar o fenômeno, independentemente desse efeito ser positivo, como no caso das crenças, ou negativo, como no caso do ano da pesquisa. Ratificando a centralidade das crenças.

Com efeito, outro achado que reforça essa inferência é o fato de a conjuntura precisar passar por crenças para chegar ao ano e às atitudes e comportamentos. Esse dado é muito interessante, pois sugere que a percepção de conjunturas instáveis é intermediada pelas crenças dos indivíduos. Por fim, outro elemento que merece destaque é a intermediação entre as variáveis de conjuntura e atitudes e comportamentos pela variável de preocupação com guerras; ou seja, mesmo que essa variável não tenha ganhado grande destaque dentro da rede, ela parece realmente ser importante para relação entre a percepção da conjuntura e as atitudes e comportamentos conservadores nos Estados Unidos.

7. Conclusão

Como uma primeira possibilidade explicativa para esse resultado, a mensuração dessas dimensões no âmbito do conservadorismo envolve muitos desafios. Contudo, com o objetivo de lidar com isso, foram empregados esforços para refinar e dar coesão ao modelo desde a decupagem de variáveis até a execução de análises fatoriais. Sendo que nesse último método, os resultados obtidos podem ser considerados consistentes.

Ainda sobre esse aspecto e já mencionando outro achado importante, o modelo explicativo empírico-teórico pareceu se adequar melhor à realidade norte-americana. De fato, os dois casos possuem diferentes características em sua formação, estrutura política e natureza do conservadorismo. Contudo, outra possibilidade explicativa é a de que os resultados para os Estados Unidos tenham obtido maior coesão empírico-teórica devido à origem do questionário utilizado; a captação de informações pode ter maior adequação e acurácia para a realidade local.

Destarte, a análise empírica permitiu inferir que fenômeno parece ser muito mais um sistema de elementos específicos que interagem entre si e se retroalimentam do que um processo causal entre aspectos políticos e sociais. Outrossim, a passagem do tempo e as crenças compartilhadas pela sociedade parecem ter uma relação significativa com atitudes e comportamentos conservadores. Por fim, diferentemente do se esperava teoricamente, a preocupação com guerras nos Estados Unidos não parece estar muito correlacionada com crenças e valores conservadores.

Em alguma medida, a realidade dos dados divergiu da realidade observada no contexto político e social atual. De todo modo, consideramos que, mesmo sem a intensidade ou direção esperada do desempenho de

algumas variáveis, elas se mostraram relevantes para buscar compreender o avanço do conservadorismo. Isto porque: 1) houve coesão do modelo identificada pelas análises fatoriais; 2) na análise de redes, foi possível identificar que conjuntura e crenças possuem um papel de moderado a importante para atitudes e comportamentos. Conforme se esperava, a percepção da conjuntura intermediada pelas crenças.

Identificamos por meio da análise de redes que as variáveis independentes do modelo explicativo realmente se relacionam com a variação de atitudes e comportamentos. Logo, é plausível concluir que os elementos explicativos —crenças, valores e conjuntura— são importantes para a ocorrência e a compreensão do fenômeno.

Mesmo tendo construído ferramentas teóricas e empíricas robustas para explicar o avanço do conservadorismo e alcançado resultados que contribuem para a compreensão do evento nos casos estudados, não foi possível identificar diretamente por meio delas o que particularmente explica ou prediz esse avanço, ainda que a análise dos dados tenha indicado a importância das variáveis de conjuntura, crenças e valores.

Com efeito, é indispensável o questionamento e a reflexão sobre as razões pelas quais os resultados não foram os esperados. Iniciando pela questão metodológica, o avanço conservador enquanto fenômeno a ser estudado envolve muitos desafios de mensuração. Primeiramente, é um objeto de estudo complexo e ainda pouco explorado, o que configura uma vasta gama de possíveis fatores e causas explicativas. Em consequência disso, mesmo a partir de um recorte, como o que foi feito nessa pesquisa, os modelos explicativos acabam sendo densos. Outra dificuldade, para quem trabalha sob a perspectiva quantitativa, é a inexistência de questões com esse enquadramento temático em pesquisas tipo survey já consolidadas com dados longitudinais. Portanto, tivemos que enfrentar dois obstáculos importantes e recorrentes nesse tipo de pesquisa: a mensuração indireta (via *proxy*) de dimensões e a condensação de um conjunto grande de variáveis.

Tratando mais especificamente pela perspectiva da cultura política, uma interpretação admissível dos resultados é a de que o apoio ao conservadorismo é mais específico do que difuso, o que faz com que as pessoas se declarem menos conservadoras do que realmente são na prática.

Contudo, o conjunto de inferências analíticas, não contradiz necessariamente os pressupostos assumidos inicialmente na pesquisa. Na verdade, avaliamos que essas conclusões, ao mesmo passo que relativizam alguns aspectos, os complementam e aprofundam. Em outras palavras, apesar de ressignificar parte do seu entendimento, os achados empíricos

não negam o avanço do conservadorismo. A suposição se sustenta ao considerar que esse aumento parece não ocorrer em quantidade, mas sim, tenha ganhado mais espaço, impacto e frequência por parte do grupo mais alinhado a essa concepção de mundo. Isto é, o avanço conservador não significa um aumento em número, mas sim, em força.

De forma conexas, a disputa entre forças progressistas e conservadoras, já identificada na contextualização, explica o movimento de redução gradual dos indicadores de conservadorismo. Seguindo essa linha de raciocínio, podemos ponderar também que o conservadorismo avança paralelamente ao crescimento e atuação de grupos progressistas e pautas controversas ao ideário conservador. O discurso conservador não é o único disputando e ocupando lugar nos cenários social e político.

Em congruência, conforme definido teoricamente ao longo do artigo, a contestação das instituições e normativas tradicionais da sociedade, tende a gerar uma reação de grupos conservadores; aumentando sua atuação política na tentativa de influenciar a sociedade e “conter os danos”. Essas elucidações são corroboradas pela confirmação da existência de enraizamento de crenças e valores congruentes ao conservadorismo nos dois países analisados.

Nestes termos, mantém-se o prognóstico de que o crescimento do poder conservador está associado a conjunturas e específicas e sua adesão baseada na congruência de seus princípios com a cultura política da sociedade. Além disso, os resultados da pesquisa por si só também já indicam que o processo que propicia o avanço conservador não é um processo linearmente causal, mas sim, um sistema de fatores que se relacionam e se retroalimentam; com destaque para o papel das dimensões de crenças e conjuntura. Com base nesses achados, sustentamos que assim como a medida do avanço do conservadorismo, a força da proposta explicativa se concentra mais no potencial conjunto e interconectado das variáveis.

Como uma limitação desse estudo presente, fica indicada a necessidade de desenvolver novos estudos incluindo as questões teórico analíticas e de mensuração levantadas nessa conclusão. O esforço para compreender um fenômeno complexo, não profusamente explorado e ainda durante o seu desenrolar é desafiador, mas sem dúvidas é de fundamental importância para o campo de conhecimento e é muito estimulante à curiosidade do pesquisador. Com isso esperamos ter contribuído com resultados, *insights* e ferramentas teóricas e empíricas que contribuam para a execução de novas pesquisas e a construção de conhecimento sobre o tema.

Referências Bibliográficas

- Almond, G. A. y Verba, S. (1965) *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little, Brown and Company (Inc.).
- Almond, G. A., y Coleman, J. S. (1969). *A política das áreas em desenvolvimento. Programa de Publicações Didáticas*. Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, USAID.
- Bleiker, C. (2020). “A insurreição dos conservadores decepcionados com Trump”. *DW*. 27 de agosto. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a-insurrei%C3%A7%C3%A3o-dos-conservadores-decepcionados-com-trump/a-54717754>
- Burity, J. (2020). ¿Ola conservadora y surgimiento de la nueva derecha cristiana brasileña? La coyuntura postimpeachment en Brasil. *Ciencias Sociales y Religión/Ciências Sociais e Religião*, 22.
- Burity, J. (2021) The Brazilian conservative wave, the Bolsonaro administration, and religious actors. *Brazilian Political Science Review*, 15.
- Burke, E. (1982). *Reflexões sobre a Revolução em França*. Editora Universidade de Brasília.
- Burke, E. (2012). Discurso aos eleitores de Bristol. *Revista de Sociologia e Política*, 20(44), 97-101.
- Dip, A., & Viana, N. (2019). “Os pastores de Trump chegam a Brasília”. *El País*. 12 de agosto. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/12/politica/1565621932_778084.html
- Duarte, J. S. (2023). O que é o conservadorismo? do conceito à mensuração. *Revista Debates*, 17(1), 110-138.
- Eagly, A. H. (2008). “Attitudes”. En William Darity Jr., *International Encyclopedia of the Social Sciences* (pp. 200-201). Macmillan Reference USA/Thomson Gale.
- Ekman, J., & Amnå, E. (2012). Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology. *Human Affairs*, 22, 283-300.
- Festinger, L. (1957). *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford University Press.
- Finkel, E. J. y Baumeister, R. F. (2010). *Advanced Social Psychology: The State of the Science*. Oxford University Press.
- González, R. S., Baquero, M. y Grohmann, L. G. M. (2021) Nova direita ou vinho velho em odres novos? A trajetória conservadora no Brasil do último século. *Revista Debates*, 15(2), 9-44.
- Hirschman, A. O. (1992). *A Retórica da Intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. Companhia das Letras.
- Huntington, S. P. (1957). Conservatism as an Ideology. *American Political Science Review*, 51(2), 454-473.

- Inglehart, R. (2003) How Solid is Mass Support for Democracy - and How can we Measure it?. *Political Science & Politics*, 36(1), 51-57.
- Kirk, R. (1953). *The conservative mind, from Burke to Santayana*. Washington D.C.: Henry Regnery Company.
- Löwi, M. (2015) Conservatism and far-right forces in Europe and Brazil. *Serviço Social & Sociedade*, 124, 652-664.
- Mannheim, K. (1982). O significado do conservantismo. In Marialice Foracchi (Coord.), *Karl Mannheim: Sociologia* (pp. 107-136). São Paulo: Ática.
- Manstead, A. S. R. (2001). Attitudes and behavior. In Neil Smelser et al. (Eds.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 1248-1254). Amsterdam: Elsevier.
- Merton, R. C. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Simon and Schuster.
- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Nash, G. (1976). *The Conservative Intellectual Movement in America: since 1945*. New York: Basic Books.
- Oakeshott, M. (1991). "On Being Conservative". In *Rationalism in Politics and Other Essays* (pp. 1-15). Indianapolis: Liberty Fund.
- Ricupero, B. (2010). *O conservadorismo difícil. Revisão do pensamento conservador*. São Paulo: Hucitec.
- Schuman, H., y Johnson, M. P. (1976). Attitudes and Behavior. *Annual Review of Sociology*, 2(1), 161-207.
- Scruton, R. (2015). Como ser um conservador. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Singer, A., Araújo, C. y Belinelli, L. (2021) *Estado e democracia: uma introdução ao estudo da política*. São Paulo: Editora Schwarcz- Companhia das Letras.
- Steiner, G. (1989). "Aspects of Counter-revolution". In Geoffrey Best (Ed.), *The Permanent Revolution: The French Revolution and Its Legacy, 1789-1989* (pp. 181-190). Chicago: The University of Chicago Press.
- Zurcher, A. (2021). What next for Trump – and Trumpism?. *BBC News*. 22 de Janeiro Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-55773123>

Los autoritarismos del miedo ante la pandemia del COVID-19. Lecturas de la seguridad y la libertad desde Agamben y Spinoza¹

*The Authoritarianisms of Fear in the Face of COVID-19 Pandemic.
Readings of Security and Freedom from Agamben and Spinoza*

GONZALO RICCI CERNADAS
UBA, CONICET, Argentina
gocernadas@gmail.com



Declaración de interés:

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.a7>

Resumen: Este trabajo reflexiona sobre la perspectiva de Agamben respecto a las respuestas gubernamentales ante la pandemia y argumenta que el pensamiento de Spinoza puede ofrecer una alternativa distinta a la conceptualización del filósofo italiano. Se divide en dos apartados: el primero se centra en Agamben, explorando su noción de *homo sacer*, su ontología y su visión del Estado. El segundo aborda a Spinoza, analizando la libertad y la seguridad, conceptos interrelacionados con el Estado. Se argumenta que, mientras en Agamben libertad y seguridad son antitéticas, en Spinoza pueden ser complementarias. Esta relación sugiere que algunas medidas excepcionales adoptadas por los gobiernos no necesariamente amenazan la libertad, sino que pueden ser vistas como un medio para preservarla y asegurarla.

Palabras clave: Agamben – Spinoza – seguridad – libertad – miedo – COVID-19.

Abstract: *This paper reflects on Agamben's perspective on governmental responses to the pandemic and argues that Spinoza's thought can offer a different alternative to the Italian philosopher's conceptualisation. It is divided into two sections: the first focuses on Agamben, exploring his notion of homo sacer, his ontology and his vision of the state. The second deals with Spinoza, analysing freedom and security, concepts interrelated with the state. It is argued that, while in Agamben freedom and security are antithetical, in Spinoza they can be complementary. This relationship suggests that some exceptional measures adopted by governments do not necessarily threaten freedom but can be seen as a means of preserving and securing it.*

Keywords: Agamben – Spinoza – security – freedom – fear – COVID-19.

¹ Recibido el 15 de noviembre de 2023 y aceptado para su publicación el 25 de septiembre de 2024.

“Una plaga se mueve rápido, todo lo come,
no es movida por el hambre, sino por el poder”
(Esper, 2023: 105)

1. Introducción

En algún momento a finales de 2019, una variante del coronavirus mutó de forma de hacerse transmisible desde los animales hacia los seres humanos. Esa mutación fue la que dio origen a la nueva variante del virus conocida como SARS-CoV-2 y que se cobró su primera víctima el 1 de diciembre de ese mismo año en la ciudad china de Wuhan, la cual se convertiría en el epicentro de la pandemia producto de la propagación de ese virus a lo largo y ancho del mundo durante los siguientes años. La pandemia del COVID-19, declarada como tal oficialmente el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud, todavía continúa a tres años de su aparición en la historia, a pesar de que los índices de mortalidad han caído sensiblemente y de que a determinados gobiernos hayan reducido su estatuto al de una enfermedad endémica.

Semejante acontecimiento histórico, tan inesperado como disruptivo para la totalidad de las dimensiones de las personas, no pudo más que generar raudas reflexiones por parte de la comunidad científica pertenecientes a todos los ámbitos. En lo que nos interesa aquí, repararemos en las indagaciones llevadas a cabo por aquellos investigadores vinculados al área de las ciencias humanas en general. Que la reciente pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 ha ocasionado sentimientos de ansiedad, angustia y miedo entre la población es algo que ha sido documentado por numerosos estudios (de Kloet et al., 2021; Follari, 2020, Hamourtziadore y Jackson, 2020). Ahora bien, la pandemia vigente no sólo está en relación con el afecto del miedo sino que también con la forma en que los distintos países la manejan. Por caso, Jean-Luc Nancy (2020) ha advertido el potencial conato que la situación de la pandemia tiene para revivir ciertas tendencias hacia el decisionismo, próximo al concepto de estado de excepción que iría en detrimento de la libertad (algo también señalado por Palermo (2020), Rama y Olivas Osuna (2021), Siegel (2020) y Vogt (2021)). Además, el que una epidemia sanitaria pueda disparar políticas del miedo por parte de distintos países es algo que también ya fue advertido por Michiel Hofman y Sokhieng Au (2017) a cuentas del brote de ébola en África entre 2014 y 2016.

De esta manera, buscamos estudiar cómo el concepto de *homo sacer* recuperado por Agamben informa su concepción del desarrollo de la pan-

demia del COVID-19 y de las respuesta gubernamentales a esta. Si bien Agamben había tomado parte ya en 1990 de la discusión en torno a la comunidad con su obra *La comunidad que viene* (1996)², es recién a mediados de esa misma década que se hará de un renombre mundial como intelectual a partir de la publicación del primer volumen de la saga *Homo sacer*, el cual lleva por subtítulo *El poder soberano y la nuda vida*, saga que continuará hasta 2014 con el segundo tomo del cuarto volumen *El uso de los cuerpo* y que fue reunida de una manera definitiva, corregida y aumentada con la compilación en italiano *Homo Sacer. Edizione integrale (1995-2015)* (2018a). Allí, Agamben buscaba proseguir el esfuerzo llevado por Michel Foucault en el *Collège de France* en los cursos impartidos desde 1970 hasta 1984 (a excepción del año sabático de 1976-1977) para proseguir la labor genealógica foucaultiana, aunque enfocada específicamente al derecho y a lo jurídico en relación a su concepción de la vida: “una arqueología del gobierno de la vida en Occidente” (Borovinsky, 2015: 79). Si Agamben estudiaba en este conjunto de trabajos la noción, *prima facie*, excepcional del *homo sacer*, podríamos decir que sus intervenciones a cuentas de las reacciones gubernamentales frente a la pandemia del COVID-19 también se han abocado a poner en evidencia cierto patrón de intervención de los gobiernos que, lejos de ser la excepción, en realidad constituyen la norma: la norma o lo común es, precisamente, el estado de excepción a la largo de la historia³. Para Agamben, de esta manera, la pandemia ocasionada por el nuevo coronavirus habría sido el pretexto ideal que los líderes políticos habrían estado esperando para limitar la libertad a través de la satisfacción de un deseo de seguridad, dando pie a la creación de un nuevo concepto que permita implementar un dispositivo gubernamental: la bioseguridad (2021). Esto es justamente lo que denominamos en la tercera sección del segundo apartado como la imposición de un “autoritarismo del miedo”,

² Sobre el problema de la comunidad intervinieron una mirada heterogénea de autores, tanto modernos (Hegel, Marx, Tönnies, Weber) como contemporáneos, entre los que podemos citar la comunidad a aquellos provenientes de una tradición liberal —John Rawls (1995, 1996)— y comunitaristas —Michael Sandel (2000), Charles Taylor (1993)—, y de diversos pensamientos —como Jean-Luc Nancy (2001), Georges Bataille (2008), Maurice Blanchot (1999), Jacques Derrida (1998, 2006) y Roberto Esposito (2012)—, junto con aportes por parte de distintos autores de la ciencia social —Zigmunt Bauman (2006)— e incluso desde el posmarxismo —Ernesto Laclau (1996)—.

³ Afirmación que se ubica en la misma posición que Walter Benjamin sostiene en su octava tesis en “Sobre el concepto de la historia”, donde asevera: “La tradición de los oprimidos nos enseña que ‘el estado de excepción’ en que vivimos es la regla” (Benjamin, 2009: 43). Cabe aclarar que Agamben es un conocedor eximio de la obra benjaminiana.

lo cual permite expresar lo esencial del entendimiento de Agamben sobre la pandemia: gobiernos que se aprovechan del miedo del nuevo virus para extender el estado de excepción a toda la población.

Pero no buscamos solamente reponer las intervenciones agambenianas a cuentas de la pandemia sino también plantearnos las siguientes interrogantes: ¿cuáles son los argumentos esgrimidos por Agamben para justificar su conclusión de que los gobiernos buscan avanzar sistemáticamente sobre las libertades y la dignidad de las personas? Y, en todo caso, ¿por qué la reciente pandemia constituiría un eslabón más de la larga cadena histórica de estados de excepción? Nuestra hipótesis se ubica en las antípodas de las de Agamben: circunscriptas al último fenómeno pandémico, las medidas gubernamentales de los países de Occidente han procurado garantizar la vida de las personas y brindar seguridad a la población por medio de un límite legalmente contemplado y espaciotemporalmente restringido y determinado. Para ello explicaremos la manera que ha tenido un autor temprano-moderno, Baruch Spinoza, de entender la relación entre libertad y seguridad, la cual se apartará de la óptica de Agamben, pues si para el italiano ambos términos aparecen formulados antinómicamente, en el holandés pueden complementarse mutuamente.

Sería, en este sentido, legítimo preguntarse por qué se ha de recurrir a un filósofo neerlandés del siglo XVII para confrontar las tesis y la lectura agambeniana. En particular, creemos que es dable a destacar dos cosas. La primera es que las reflexiones spinozianas que han tenido lugar en la temprana modernidad no dejan de interpelar nuestro presente. Una objeción podría sostener, no obstante, en este punto: ¿es lícito recurrir a un autor de la temprana modernidad como lo es Spinoza para echar luz sobre temáticas contemporáneas? Varios siglos separan al filósofo holandés de nuestro presente, es cierto. Pero ello no obsta a recuperar ciertos aspectos de su pensamiento para estudiar cómo ciertos conceptos presentes en su filosofía —como la libertad y la seguridad— permiten ofrecer otra mirada, distinta a la articulada por Agamben. En este sentido, si bien la historia conceptual advierte sobre los peligros de extrapolar conceptos históricos sin tener en cuenta su carácter diacrónico y dinámico, podemos recurrir a aquello que Giuseppe Duso destaca muy correctamente, a saber, que es algo muy propio del quehacer de la teoría política derivar su estatuto científico “del rigor de la construcción, del asentamiento que la disciplina ha asumido en el propio tiempo, de la capacidad de perfilar terrenos en el cual contienden propuestas teóricas distintas, que aparecen ligadas a diversas elecciones de fines y de valores” (Duso, 2009b: 325). Es cierto, entonces, que el uso de términos

como “libertad” o “seguridad” empleados por Spinoza en las Provincias Unidas de los Países Bajos en el siglo XVII tengan un contenido que difiere del uso actual, pero ello supondría extraviarse en una falsa problemática producto de un entendimiento inadecuado de la *Begriffsgeschichte*: “los trabajos que se reducen a una historia de las palabras no son historia conceptual” (Duso, 2009a: 165). Si esta fuera la metodología a utilizar, la de la historia conceptual, entonces encorsetaría a cada época para que lidie con sus términos problemáticos, volviendo imposible una comunicación crítica entre distintas eras. Por eso es que Duso busca atender a una doble interrogante decisiva: “cómo es posible entender este pensamiento otro [anterior al *Sattelzeit*], y sobre qué consigue comunicarnos aún este pensamiento” (Duso, 2009b: 346). Trabajamos con conceptos siempre heredados, sedimentados desde el pasado y justamente por ese motivo, por provenir de un horizonte pretérito, es que los mismos sirven de indicadores críticos para poner en liza con los conceptos tal como son entendidos en la contemporaneidad. Dicho en otras palabras: los conceptos clásicos y modernos anteriores al *Sattelzeit* todavía tienen algo que decir y, a su vez, enriquecer la comprensión de nuestro presente. Así, el de Spinoza es un pensamiento que permite “pensar radicalmente los conceptos modernos” (Duso, 2009a: 196), esto es, poder replantear problemáticas actuales en base a las articulaciones teóricas spinozianas.

Es por ello que, en este presente trabajo, reflexionaremos sobre la concepción que Agamben tiene sobre las respuestas de los gobiernos de diferentes países actuales a la pandemia persistente con el objeto de realizar una crítica a su concepción a partir del pensamiento de Spinoza. Así, este estudio se divide en dos apartados: uno abocado a Agamben y un segundo a Spinoza. El primero avanza en tres tiempos: repone los análisis agambenianos en torno a la noción del *homo sacer*, luego estudia la ontología que subyace a su pensamiento y finalmente examina cómo el filósofo italiano entiende al Estado. El segundo apartado que versa sobre Spinoza, en cambio, procede en dos pasos: pesquisa la noción de libertad y posteriormente hace lo mismo con el concepto de seguridad, ambas nociones puestas en estricta relación con el Estado. Esta contraposición entre dos autores permite mostrar que, mientras que en Agamben la libertad y la seguridad mantienen una relación antitética, en Spinoza dicho vínculo no es necesariamente contradictorio, sino que puede ser incluso complementario. Esta vinculación virtuosa entre la libertad y la seguridad permite entender que ciertas medidas gubernamentales adoptadas en ocasiones excepcionales no suponen de forma vinculante una amenaza a la libertad, sino que una manera de preservarla y asegurarla.

2. La figura del *homo sacer*

Como bien señala Anton Schütz, además de ser el título de una serie de publicaciones de Agamben, el *homo sacer* era el nombre dado “a una vaga pero compleja figura registrada en el inventario gramático-institucional de las personas de la Roma arcaica” (Schütz, 2011: 94). Esta figura lograba encargar, de alguna manera, un estatuto paradójico: “Conceptualmente, él [el *homo sacer*] es el lugar de la conjunción de una capacidad pasiva (‘puede ser asesinado’) con una incapacidad pasiva (‘no puede ser sacrificado’)” (Schütz, 2011: 95). En este sentido, la del *homo sacer* es una situación aporética: por un lado, él se encuentra fuera del orden jurídico ya que quien intente darle la muerte no se le considera como alguien que ha realizado un acto criminal; por el otro, el *homo sacer* parece estar contemplado por el derecho, ya que su exclusión se da en virtud de una rutina o sacrificio que se ha mantenido indemne a lo largo de un periodo temporal importante.

Así, podemos dar entonces con la definición del *homo sacer* por parte de la pluma del filósofo italiano, la cual también permite explicar la relación de esa noción con la problemática de la vida estudiada en este iniciático volumen: “[...] la nuda vida, es decir la vida a quien cualquiera puede dar la muerte pero que es a la vez insacrificable del *homo sacer*” (Agamben, 2013: 18). Tal como la del *homo sacer*, la vida también es ambivalente a través de una característica que bien expresaban los antiguos griegos por medio de la ausencia de un término particular para designar lo que contemporáneamente se alude por “vida”. Los griegos clásicos solamente disponían de dos nociones: *zōē*, que expresaba el mero hecho de vivir (algo común tanto a los seres racionales como irracionales) y *bíos* (la forma particular que tiene un individuo o grupo de vivir). Vivir y vivir bien, pues, se imbrican mutuamente a partir de una curiosa exclusión de ambos términos que se materializa en la forma en que la vida es considerada en la dimensión común y pública de la política donde la vida aparece como desnuda⁴.

Estas consideraciones son desarrolladas con más extensión en un terreno más netamente político en una obra posterior, Stásis. *La guerra civil como paradigma político* (2018), en donde la *zōē* se equipara al dominio de lo privado o del *oikos* a la par que la *bíos* es concomitante al ámbito de lo público o de la *pólis*. Aquí, lo privado y lo público establecen una relación en función del concepto de *stásis* (el cual podría traducirse como

⁴ La forma que tiene Agamben de entender los términos de *zōē* y *bíos* ha sido puesta en cuestión por Ludueña Romandini en un exhaustivo trabajo (2010).

“guerra civil”) que, para la Antigua Grecia, debía ser necesariamente afirmada. Agamben hace explícita la hipótesis que guía sus reflexiones:

La *stásis* [...] no tiene lugar ni en el *oïkos* ni en la *pólis*, ni en la familia ni en la ciudad: constituye una zona de indiferencia entre el espacio impolítico de la familia y el político de la ciudad. Al transgredir este umbral, el *oïkos* se politiza y, a la inversa, la *pólis* se ‘economiza’, es decir, se reduce a *oïkos*. Esto significa que, en el sistema de la política griega, la guerra civil funciona como un umbral de politización o de despolitización, a través del cual la casa se excede en ciudad, y la ciudad se despolitiza en familia (Agamben, 2018b: 25).

La *stásis*, pues, vuelve indiscernible tanto al *oïkos* como a la *pólis*, tanto a lo privado como a lo público, tanto a la *zōē* como a la *bíos*, tanto a la mera vida como a la vida digna de ser vivida como tal.

Lo interesante del estudio llevado a cabo sobre la *stásis* es que, entendida como dispositivo, y en palabras del propio autor, “funciona de manera similar al estado de excepción” (Agamben, 2018b: 31): tal como la *zōē* está incluida en el orden jurídico a través de su exclusión, el *oïkos* se encuentra politizado e incluido en la *pólis* a través de la *stásis*. De hecho, el propio estado de excepción comporta una dinámica parecida: “no es ni externo ni interno al ordenamiento jurídico, y el problema de su definición concierne precisamente a un umbral, o a una zona de indiferenciación, en el cual dentro y fuera no se excluyen sino que se indeterminan” (Agamben, 2010: 59).

Ahora bien, es dable a destacar que, de todos los conceptos examinados, quizás el de mayor importancia para pensar la coyuntura actual, aquella específicamente marcada por el COVID-19 y el manejo gubernamental de esta pandemia, sea el del estado de excepción debido a que, ya en 2003, Agamben no hesitaba en aseverar categóricamente que “el estado de excepción tiende cada vez más a presentarse como el paradigma de gobierno dominante en la política contemporánea” (Agamben, 2010: 25). Al fin y al cabo, el estado de excepción no se trata de otra cosa que la reiteración de las implicaciones que encierra la figura de esa vida sagrada, el *homo sacer*, sobre el cual se constituye el paradigma del derecho y de la política occidental actual: “Mis investigaciones han demostrado [...] que la producción de una vida a la que se puede dar muerte —una vida ‘sacra’— constituye desde el comienzo el umbral del edificio jurídico-político de Occidente” (Agamben, 2010: 98).

Veamos, entonces, la ontología que puede hallarse en Agamben, ontología que fundamenta todas las consideraciones vertidas hasta el momento.

Una ontología de la inoperancia

En un capítulo tan sugerente como esclarecedor abocado a la ontología de Agamben, Manuel Moyano atina a definirla como una ontología de la inoperancia. La tesis que Moyano intenta demostrar es la siguiente: “la política pensada como comunidad sólo se vuelve posible a partir de un despliegue de la inoperancia en tanto apertura a la politicidad del ser mismo” (2011: 123). A pesar de que la inoperancia parezca ser un concepto con escaso alcance para ser articulado con la política, es necesario destacar que, en la obra en donde más se despliega la noción de inoperancia, esto es, en *El reino y la gloria* (2017a), la inoperancia no disminuye su capacidad para escudriñar los alcances que tiene en relación a la vida. Y esto porque si la inoperancia coincide con la gloria, ésta, como también aquélla, “se presenta como el arcano central del poder, como el nexo indisoluble que lo liga al gobierno y a la *oikonomía*, es decir, al gobierno de los hombres como administración y gestión eficaz de la vida” (Raffin, 2015: 21).

Pero, para continuar con lo recién esbozado, la inoperancia, advierte Moyano, remite tanto a lo disfuncional de la existencia como así también a la posibilidad siempre latente de que esa misma realidad pueda volverse operativa, eficiente. No por nada la ontología agambeniana también ha recibido el nombre de “ontología de la potencia” (Galindo Hervás, 2003: 205)⁵. La falta que implica la inoperancia remite, de esta manera, no tanto a la capacidad de que puede efectuarse un paso de lo potencial al acto⁶ como al hecho de que el ser, precisamente, no pasa al acto, esto

⁵ De hecho, Valls Boix (2020) nombra a la ontología agambeniana con los nombres de «inoperancia» y «potencia» indistintamente.

⁶ Aquí, en medio de estas resonancias aristotélicas, como señala correctamente Porta Caballé (2022), debe tenerse en cuenta la traducción falseada de “*enérgeya*” por “acto” y “*dynamis*” por «potencia». Esto era algo que Heidegger ya había señalado tanto en el *Seminario de Le Thor 1969* (1995) —al cual Agamben asistió—, como también en *Sobre la esencia y el concepto de la φύσις*. Aristóteles, *Física B*, 1, en donde afirma: «'Ενέργεια', el estar-en-obra en el sentido de la venida a la presencia en el aspecto, fue traducido por los romanos como actus, y con esta traducción se derrumba de un solo golpe el mundo griego. De actus, agere, actuar, nació actualitas: la 'realidad'. De δύναμις surgió potentia, la capacidad y posibilidad encerradas en algo” (Heidegger, 2015: 236). Esto es debidamente contemplado por Agamben en *Opus Dei. Arqueología del oficio* (2012: 98-105, 144-153).

es, de que se retarda en su potencia. Aún más, la ontología de Agamben se basa en esa condición difícil de aprehender por la cual “el lugar de la imposibilidad del ser —el no ser— es justamente la condición de posibilidad de ese mismo ser” (Moyano, 2011: 123).

Esta permite dar lugar a una tarea ética que reconozca el lugar de esa dimensión en la constitución de una comunidad de personas:

El hecho del que debe partir todo discurso sobre la ética es que el hombre no es, ni ha de ser o realizar ninguna esencia, ninguna vocación histórica o espiritual, ningún destino biológico. Sólo por esto puede existir algo así como una ética: pues está claro que si el hombre fuese o tuviese que ser esta o aquella sustancia, este o aquel destino, no existiría experiencia ética posible, y sólo habría tareas que realizar (Agamben, 1996: 31).

El hombre, para Agamben, es así “el simple hecho de la propia existencia como posibilidad y potencia” (Agamben 1996: 31). Desfundado, sin sustrato que predestine su futuro, el hombre carece de una esencia que signe su ulterior devenir. Lo único que puede experimentar, el solo acto que puede emprender —no desprovisto de contenidos éticos— es ser pura posibilidad, (im)potencia. “Que la potencia es siempre impotencia, que todo poder hacer es ya siempre un poder no hacer”, eso dirá Agamben con otras palabras en *Desnudez* (2014).

Como el ser, la vida adquiere un estatuto similar: la vida no se encuentra esencializada o fijada a una declinación particular o a una condición determinada, sino que se encuentra resguardada —podríamos decir incluso protegida— al replegarse sobre ella misma:

Sólo si no soy siempre y únicamente en acto, sino que soy asignado a una posibilidad y una potencia, sólo si en lo vivido y comprendido por mí están en juego en cada momento la propia vida y la propia comprensión —es decir si hay, en este sentido, pensamiento— una forma de vida puede devenir, en su propia facticidad y coseidad, forma-de-vida, en la que no es nunca posible aislar algo como una nuda vida (Agamben, 2001: 18).

Reparemos, aunque sea brevemente, en este concepto de forma-de-vida, el cual parece apartarse de la nuda vida. La forma-de-vida permite pensar de manera allende el biopoder, en tanto que la primera se entiende como una vida “no separable de su contexto cultural” (Tac-

cecta, 2011: 359). Ni desarticular, como así tampoco reunir *zōē* junto con *bíos*, sino apenas “una vida que no puede separarse nunca de su forma, una vida en la que no es nunca posible aislar algo como una nuda vida” (Agamben, 2001: 13).

Aunque, claro, este concepto de inoperancia no puede erguirse por sí sólo como nomenclador de la ontología de Agamben, sino que debe aludir a otro que necesariamente supone: la decisión. A desarrollar este concepto en conjunción con la situación actual de la pandemia del COVID-19 es que procederemos con el siguiente apartado.

Estado de excepción y la pandemia del COVID-19

Reverso de la inoperancia, la decisión aparece como aquello que permite estabilizar en un sentido u otro lo indeterminado de la propia condición humana viviente. Al meditar sobre la decisión, Agamben hace referencia explícitamente a cómo dicha cuestión fue problematizada por Carl Schmitt en su Teología política, en particular en el célebre *dictum* que reza: “Soberano es quien decide sobre el estado de excepción” (Schmitt, 2009: 13). De esta manera, la decisión es un acto que se lleva a cabo en un lugar caracterizado por la vacuidad, es una decisión excepcionalísima, llevada a término mediante una condición infundada. Así, la decisión es la que funda la norma *ex nihilo*, un puro acto de institución. Así entendida la decisión, es explícito que, cuando la excepción interviene y suspende el orden jurídico vigente, la norma hace su aparición mediante su ausencia.

En el análisis biopolítico de cuño foucaulteano del que Agamben hace uso, el filósofo italiano puede comprender “la aportación específica del poder soberano, dado que el elemento jurídico (el juego de excepción y norma) se asienta en la vida de los hombres” (Moyano, 2011: 139). El poder político soberano captura la *zōē* y la orienta a un *bíos* específico: la vida es reconducida y definida dentro de un marco particular de un bien al que ella debe tender.

Si el estado de excepción es el dispositivo por antonomasia por el cual el poder soberano puede capturar la vida, entonces es fácil ver la conexión con el primer volumen de la saga de *Homo sacer*. Siendo estudiada la noción del estado de excepción en la primera parte del segundo volumen de *Homo sacer* a través de la casuística italiana, francesa y anglosajona, aparece como la tesis de Agamben que

a partir de su creación, la historia del estado de excepción es la historia de su progresiva emancipación respecto de las situaciones de guerra, para convertirse en un instrumento extraordinario de la función de policía que ejerce el gobierno y, finalmente, en el paradigma de gobierno de las democracias contemporáneas (Castro, 2008: 65).

“Cuando la vida y política, divididas en su origen y articuladas entre sí a través de la tierra de nadie del estado de excepción en el que habita la nuda vida, tienden a identificarse, toda vida se hace sagrada y toda política se convierte en excepción”, afirma Agamben en *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida* (2013: 188). Habría, así, para el filósofo italiano, una contaminación incapaz de ser detenida entre vida y política, lo cual llevaría, a su vez, a una politización tanto de la vida como de la muerte. Esto es precisamente lo que le permite a Agamben aseverar, de manera tajante y sin miramientos, que el campo de concentración, el *lager* nazi, es el *nomos*, la ley o la medida, de lo moderno: “El estado de excepción deja así de referirse a una situación exterior y provisional de peligro real y tiende a confundirse con la propia norma” (Agamben, 2013: 214). El campo de concentración no es otra cosa que el estado de excepción convertido en regla, es la situación en el que el derecho y el hecho se indiferencian y en el que la vida se despoja de cualquier solemnidad y garantía y pasa a ser un elemento administrable de acuerdo a las necesidades políticas. Para decirlo simplemente: “la esencia del campo de concentración consiste en la materialización del estado de excepción y en la consiguiente creación de un espacio en el que la nuda vida y la norma entran en un umbral de indistinción” (Agamben, 2013: 221).

El campo de concentración deviene, entonces, en el paradigma de la Modernidad⁷. Si la vida se encuentra estrechamente ligada a la técnica y la administración gubernamental, cabe preguntarse pues por el lugar que el Estado ocupa en la filosofía de Agamben. Tal como elucida Moyano en otro trabajo, la tríada soberanía-gubernamentalidad-espectáculo se corresponde al igualmente correspondiente trinomio excepción-*oikonomioia*-gloria (*cf.* Moyano, 2017: 28). Estado y economía, como se ve, se encuentran inextricablemente ligados entre sí, sin dejar resquicio alguno

⁷ Entiéndase aquí bien el concepto agambeniano de paradigma: en estrecha relación con su labor arqueológica que busca escapar a cualquier suerte de binomio o de tríada, el paradigma, tal como Agamben lo entiende, es un ejemplo que no es ni universal ni particular, sino que se trata más bien de un objeto singular que se presente de esa manera.

para ningún tipo de cuestionamiento. Ciertamente, lo imposible de quebrar es el involucramiento que para Agamben liga al Estado de derecho con el estado de excepción y que permite definir a la soberanía ejercida por el Estado no por cómo conduce formas de vida determinadas —como Foucault afirmaba— sino porque aísla la vida nuda de las personas, la cual pasa a gestionar. Así, las formas de vida se derivan de un supuesto sobre un estrato vital, la nuda vida, que la soberanía determina a través de la decisión. En suma, la soberanía estatal produce una negatividad: la nuda vida.

Si en *El poder soberano y la nuda vida* Agamben arriesgaba que “la biopolítica puede, así, transformarse en tanatopolítica” (Agamben, 2013: 155), ciertamente dicha hipótesis, para el pensador italiano, no pudo verse menos que constatada a raíz de las políticas implementadas por los distintos gobiernos del mundo ante la pandemia del COVID-19. Sobre estas intervenciones, Agamben advierte la implementación de una Gran Transformación impuesta a través de un estado de excepción por el cual las garantías constitucionales se suspenden. La pandemia habría sido un mero chivo expiatorio para poner en marcha ese procedimiento biopolítico definido por un antinómico paradigma de un terror sanitario y una religión de la salud. Así, Agamben acuña un nuevo término, la bioseguridad, la cual ha de ser entendida como el “dispositivo de gobierno que resulta de la conjunción entre la nueva religión de la salud y el poder estatal con su estado de excepción” (Agamben, 2021: 11). Religión y excepción, pero conjugadas también con la ciencia y la técnica digital que permite instrumentar los mecanismos de distanciamiento social entre las personas, la política gubernamental más aplicada por los diversos Estados ante la difusión del virus SARS-CoV-2. A lo largo de las diversas intervenciones que componen *¿En qué punto estamos? La epidemia como política*, Agamben no hesita en ningún momento en soslayar referirse al COVID-19 como una epidemia en lugar de como una pandemia, como así también de adjudicar la característica de “invención”, esto es, como la hipérbole de una situación sanitaria poco preocupante que, empero, es difuminada por los gobiernos y los medios masivos de comunicación como un clima de pánico.

De esta manera, Agamben afirma que el miedo es un mal consejero, pues exagera en cualquier momento la verdadera situación del estado de las cosas y sirve de pretexto para que los Estado puedan asentar su poderío. Ahora, y sobre esto quisiéramos detenernos, el filósofo italiano caracteriza esta operación gubernamental a través de la oposición entre la libertad y la seguridad: “vivimos en una sociedad que ha sacrificado la libertad en nombre de la así llamadas ‘razones de seguridad’ y por esto

se ha condenado a vivir en un perpetuo estado de miedo e inseguridad” (Agamben, 2021: 24). Oposición y relación inversamente proporcional, entonces, entre la libertad y la seguridad: si la primera se pierde, la segunda prima, y viceversa. Esto es lo que signa a los regímenes estatales que, a la luz de la pandemia del COVID-19, el colapso de cualquier tipo de fe o creencia espiritual que daría lugar a un nihilismo, salvo por el hecho de que todavía queda algo en que confiar: la existencia biológica y su protección. Es por eso que Agamben puede afirmar que “[m]as el miedo a perder la vida sólo puede fundar una tiranía, el monstruoso Leviatán con su espada desenvainada” (Agamben, 2021: 33). Es por ello que calificamos a este tipo de gobierno centrado únicamente en aspectos securitarios como “autoritarismo del miedo”: regímenes políticos que abolen cualquier tipo de libertad y de garantías constitucionales de una ciudadanía con el pretexto de salvaguardar sus vidas, sus desnudas vidas, su existencia biológica, cuando en realidad buscan expandir sus dispositivos biopolíticos a toda la población. ¿El resultado? La imposición del estado de excepción sin ningún tipo de cuestionamiento.

Esta lógica que, para el filósofo italiano, articula la libertad con la seguridad será puesta en cuestión a partir de la concepción de ambos términos por parte de Spinoza. Y eso procederemos a realizar en los siguientes dos acápites.

3. La libertad en Spinoza

Como dijimos, Agamben conceptualiza un régimen denominado como autoritarismo del miedo en el que se oponen la libertad y la seguridad y donde la segunda prevalece por sobre la primera. Ahora bien, creemos que esta articulación entre libertad y seguridad puede ser sometida a una crítica que muestre que esa relación no es dada e invariable, sino que reconfigurarse de una manera no antitética. Es Spinoza quien nos permitirá avistar cómo podría construirse una relación complementaria entre estos dos términos e incluso mostrar que la presencia de la seguridad no siempre remite a un régimen político de tipo autoritario, sino que puede darse también en uno democrático.

Empecemos entonces con la libertad. Sería impropio afirmar que Spinoza provee una definición del concepto de libertad. No obstante esta ausencia, podemos encontrar una precisión que el autor holandés realiza y que permite determinar a la libertad a partir de una cosa que es adjetivada como libre:

Se llamará libre [*libera*] aquella cosa que existe por la sola necesidad de su naturaleza y se determina por sí sola a obrar [*agendum determinatur*]. Necesaria, en cambio, o más bien coaccionada, aquella que es determinada por otra a existir y a obrar según una razón cierta y determinada [*existendum et operandum certa ac determinata ratione*] (Spinoza, 2000: 40).

La cosa libre, como se ve, es aquella que existe por la sola necesidad de su naturaleza, lo que nos retrotrae a los términos utilizados en la definición primera de *causa sui*, esto es, ser causa de sí misma; mientras que la cosa coaccionada se encuentra determinada a existir por otra cosa. Así, hay una oposición en términos de existencia entre ambas cosas: una oposición entre existir por sí misma (cosa libre) y existir por otro (cosa coaccionada) (*cf.* Macherey, 2013).

La libertad aquí descrita por Spinoza no se trata, entonces, de una indeterminación absoluta, “sino una determinación por sí o una determinación interna opuesta no a la necesidad sino a la constricción o a la violencia, es decir, a la determinación por otro o una determinación externa” (Gueroult, 1968: 77). La libertad, entendida spinozianamente, se enfrenta tanto a la arbitrariedad que la entiende como un decreto libre, incondicionado y sin causa alguna imputable, como así también a la heteronomía, esto es, al hecho de que la causa resida en otra cosa distinta a sí misma. La verdadera libertad significa un actuar que siga las leyes necesarias de la naturaleza y cuyo origen se encuentre en sí mismo. Dios es causa libre y *causa sui*. Por contrapartida, los modos, esto es, las afecciones de la sustancia que, precisamente, no es otra que Dios, sólo pueden comportarse compelidos por causas ajenas a ellos. Los modos son en y por otro, no existen independientemente, sino que su origen se encuentra en otra cosa: tanto en la sustancia divina como en otros modos.

Sin embargo, esto no significa condenar a los modos finitos a una suerte de fatalismo, porque gran parte del esfuerzo propiamente ético del *magnum opus* de Spinoza va a residir en que las cosas finitas que los seres humanos son sean capaces, a través de un largo esfuerzo en detrimento de su propia condición inicial por la cual obrar en forma coaccionada, puedan acceder a la libertad, entendida como cosa libre, es decir, que puedan autodeterminarse. Esta apuesta emancipatoria va a empezar a aparecer cada vez con mayor fuerza a partir de su tercera parte en donde va a precisar la definición de lo que es ser causa adecuada, esto es, a “aquella cuyo efecto puede ser percibido clara y distintamente por ella misma” (Spinoza, 2000: 126). Puede precisarse cómo la acción debe

entroncarse con una dimensión eminentemente epistemológica ya que actuar y entender son dos actividades que se desdoblán bajo el régimen de lo extenso y de lo mental, respectivamente.

Traduzcamos ahora lo recién explicado en términos políticos. Es celeberrima la afirmación de Spinoza por la cual sostiene que el “verdadero fin del Estado es, pues, la libertad” (Spinoza, 2012: 415). Para ello, es condición necesaria, como afirma el autor en el *Tratado teológico-político*, que el poder de decisión se encuentre en manos de todos, esto es, que la organización política sea democrática. Se trata entonces no de quitarles libertad a los ciudadanos, sino de asegurarla y expandirla. Y esto se explica en función de la concepción antropológica tal como Spinoza la entiende:

No cabe duda que esta forma de gobernar [la democrática] es la mejor y la que trae menos inconvenientes, ya que está más acorde con la naturaleza humana. Efectivamente, en el Estado democrático (el que más se aproxima al estado natural), todos han hecho el pacto [...] de actuar de común acuerdo, pero no de juzgar y razonar. Es decir, como todos los hombres no pueden pensar exactamente igual, han convenido en que tuviera fuerza de decreto aquello que recibiera más votos, reservándose siempre la autoridad de abrogarlos tan pronto descubrieran algo mejor (Spinoza, 2012: 421).

A esto subyace lo que Spinoza concibe por estado natural⁸: las reglas de naturaleza de cada uno, por las cuales se encuentra determinado a existir y a actuar de una forma determinada. Según el filósofo holandés, todo individuo tiene derecho a todo lo que puede. Esto trae aparejado que el derecho de cada individuo es equiparable a su poder, ya que, como se sostiene en el *Tratado político*, cada individuo posee tanto más derecho cuando más poder tiene: “el derecho natural de toda la naturaleza y, por lo mismo, de cada individuo se extiende hasta donde llega su poder” (Spinoza, 2010: 91). Todos los seres vivos, sin reparar si se tratan de animales o de seres humanos, actúan en virtud de las leyes de su naturaleza.

⁸ Recordemos que, como afirma Jorge Dotti, la gran mayoría de los filósofos ius-naturalistas entienden al estado de naturaleza como “aquella condición en que se encuentra el ser humano cuando no existe ninguna instancia superior de normativización, control y penalización de sus acciones externas; es decir, cuando obra siguiendo exclusivamente los dictados de su propia conciencia” (Dotti, 1994: 58).

Esto implica, ciertamente, que si el derecho es equiparable a la potencia, existe la posibilidad de que las relaciones que las personas traben entre sí sean tanto solidarias como conflictivas. De ahí es que Spinoza recurre a la figura del pacto, por la cual los individuos

debieron establecer, con la máxima firmeza y mediante un pacto, dirigirlo todo por el solo dictamen de la razón (al que nadie se atreve a oponerse abiertamente por no ser tenido por loco) y frenar el apetito en cuanto aconseje algo en perjuicio de otro, no hacer a nadie lo que no se quiere que le hagan a uno, y defender, finalmente, el derecho ajeno como suyo propio (Spinoza, 2012: 338).

En fin, de acuerdo a lo estudiado, el Estado democrático se revela así como aquel que más se aproxima al derecho natural, lo que, en el decir de Chauvi, significa “tanto que el derecho civil prolonga el derecho natural, como que la vida política es la vida natural en otra dimensión” (Chauvi, 2008: 128). Este cuerpo político democrático se legitima inmanentemente, en tanto que su soberanía reside en la multitud, donde la potencia individual y la potencia colectiva traban la menos conflictiva de todas las relaciones. En él se da una equivalencia entre el derecho y el poder de la soberanía: una se extiende hasta donde la otra también lo hace.

Lo que vemos en función del fin del Estado enunciado, esto es, la libertad, es que la apuesta spinoziana busca conciliar la perduración y la estabilidad de un régimen político a través de una política que no reprima las acciones de las personas, sino que, por el contrario, garantice su libertad para desarrollarse y volverse más racionales, en suma, para asegurar su emancipación. “[C]uanta menos libertad se concede a los hombres”, dice Spinoza, “más se aleja uno del estado más natural y con más violencia, por tanto, se gobierna” (2012: 421). Por ese motivo, para no gobernar solamente con violencia, es menester “conceder a los hombres la libertad de juicio y gobernarlos de tal suerte que, aunque piensen abiertamente cosas distintas y opuestas, vivan en paz” (Spinoza, 2012: 421). El Estado que más oprime a sus ciudadanos es, como dice Spinoza, el que coarta y limita las libertades fundamentales de la población. En cambio, el respeto de ellas permite que el gobierno estatal no devenga tiránico y, a su vez, pueda perdurar en su existencia. Permitir la libertad de expresión en particular y la libertad de los súbditos de un Estado en general es, precisamente, la característica que hace a un Estado virtuoso,

no sólo porque sólo así garantiza perpetuar su existencia sino porque también coincide con su verdadera finalidad ética: no la opresión de los individuos a través de la superstición y el miedo, sino su liberación. En este aspecto, quien deviene libre, esto es, quien logra reconocer a la imaginación como tal, es decir, como un género de conocimiento que no proporciona ningún tipo de conocimiento adecuado, es alguien quien buscará también que las demás personas se emancipen ya que de otra manera se caería de vuelta en la esclavitud. Por eso es que Abdo Ferez correctamente afirma lo siguiente:

Por eso, dirá Spinoza, el régimen más cercano a la libertad natural es la democracia. Un régimen en el que cada quien participa en crear una legislación por la que todos se regirán, en el que hay soberanía colectiva y en el que se comparte un territorio común (que es un modo de la riqueza común) (Abdo Ferez, 2021: 40).

La verdadera emancipación, entendida como autodeterminación, causa de la propia acción, comprender los sucesos y acontecimientos según su determinación causal y necesaria, es algo que sólo puede lograrse en un horizonte colectivo. La liberación de las personas será democrática o no será.

La seguridad en Spinoza

Si en el *Tratado teológico-político* Spinoza afirmaba que el “verdadero fin del Estado es, pues, la libertad” (2012: 415), en el posterior *Tratado político* Spinoza dirá que “[l]a virtud del Estado es la seguridad” (Spinoza, 2010: 88). Qué debe entenderse por seguridad es algo que Spinoza había definido antes en la tercera parte de la *Ética*. Permítasenos, entonces, citar *in extenso* el párrafo donde dicho afecto se encuentra explicado:

Por lo ahora dicho entendemos qué es la esperanza [*spes*], el miedo [*metus*], la seguridad [*securitas*], la desesperación [*desperatio*], la grata sorpresa [*gaudium*] y la decepción [*conscientiae morsus*]. En efecto, la esperanza no es sino una alegría inconstante surgida de una imagen de una cosa futura o pasada, de cuyo resultado dudamos. El miedo, al revés, es una tristeza inconstante surgida también de la imagen de una cosa dudosa. Por otra par-

te, si de estos afectos se suprime la duda, de la esperanza resulta la seguridad y del miedo la desesperación, a saber, la alegría o la tristeza surgida de la imagen de la cosa que hemos temido o esperado. La grata sorpresa, por su parte, es la alegría surgida de la imagen de una cosa pasada, de cuyo resultado hemos dudado; y, en fin, la decepción es la tristeza opuesta a la grata sorpresa (Spinoza, 2000: 140).

Lo específicos que tienen estos afectos recién enumerados es que implican una dimensión diacrónica, esto es, temporal. Los afectos no son solamente estudiados en un espacio y tiempo situados, ni tampoco son únicamente aprehendidos en su complejidad cada vez más enrevesada por mor de la introducción de mecánicas de asociación⁹, transferencia¹⁰ y ambivalencia¹¹ afectivas: ahora la consideración de los afectos es realizada en una dimensión temporal¹² que escapa a la mera actualidad y que se extiende tanto hacia el pasado como hacia el futuro. En este sentido, puede verse que esa alegría inconstante producto de que algo acontezca que es la esperanza devendrá en seguridad si dicha duda desaparece, es decir, si dicha inconstancia o inestabilidad es eliminada. De esta manera, si aquello que esperamos efectivamente sucede y se efectiviza dentro de este marco de cierta estabilidad, experimentaremos una grata sorpresa. Un idéntico sendero atraviesan los afectos del miedo, desesperación y decepción que derivan de aquella primaria tristeza.

Pero también Spinoza vuelve sobre la seguridad en su apartado dedicado a la definición general de los afectos que se encuentra al final de la tercera parte de la *Ética*: “La seguridad es la alegría surgida de la

⁹ Explicita en las proposiciones 14 y 15 de la tercera parte de la *Ética*: “Si el alma ha sido una vez afectada por dos afectos al mismo tiempo, cuando después sea afectada por uno de ellos, lo será también por el otro” (Spinoza, 2000: 137) y “Cualquier cosa puede ser, por accidente, causa de alegría, tristeza o deseo” (Spinoza, 2000: 137).

¹⁰ Según lo que puede leerse en la proposición 16 de la tercera parte de la *Ética*: “Por el solo hecho de que imaginamos que una cosa tiene algo semejante a un objeto que suele afectar al alma de alegría o tristeza, aunque aquello en que la cosa es semejante al objeto no sea la causa eficiente de estos afectos, la amaremos o la odiamos” (Spinoza, 2000: 138).

¹¹ Lo cual se menciona en la proposición 17 de la tercera parte de la *Ética*: “Si imaginamos que una cosa, que suele afectarnos con un afecto de tristeza, tiene algo semejante a otra que suele afectarnos con un afecto igual de alegría, la odiamos y amaremos a la vez” (Spinoza, 2000: 138).

¹² Nicolas Israël acota, acertadamente, que estos nuevos afectos a ser descritos —la esperanza y el miedo— tienen que ver tanto con la imagen de una cosa pasada o futura como así también a la duda que genera que ese evento temido o esperado suceda efectivamente (2001: 142).

idea de una cosa futura o pasada, cuya causa duda ha desaparecido” (2000: 172). Si bien esta definición de la seguridad no difiere de la anteriormente citada, su reformulación más sucinta y escueta hace más fácil advertir un elemento crucial, a saber, que la seguridad no implica una idea afirmativa, pues, como bien lo señala Torres, “[l]a seguridad es la alegría surgida de la idea de una cosa futura o pasada, cuya causa duda ha desaparecido” (Torres, 2007: 97). En este sentido, Torres también hace notar un cambio de posición de Spinoza respecto a su tratamiento de la seguridad en, por un lado, la *Ética* y, por el otro, el *Tratado teológico-político* y el *Tratado político*. Para Torres, la “crítica [sobre la seguridad] que realiza Spinoza en la *Ética* es demoledora. No hay *transitio* alguna del miedo y la esperanza a la seguridad, sino fluctuaciones que suponen la constante presencia del temor” (Torres, 2006: 299). De manera opuesta, en el *Tratado teológico-político*, Spinoza asegura que todas las personas desean tres objetos: “entender las cosas por sus primeras causas, dominar las pasiones o adquirir el hábito de la virtud y, finalmente, *vivir en seguridad* y con un cuerpo sano” (2012: 120. Cursivas nuestras). A diferencia de los dos primeros, cuyos medios residen en cosas internas, Spinoza aclara que la seguridad está ligada a acontecimientos externos, es decir, que dependen de hechos azarosos y cuya realización depende de la fortuna. No obstante, aquí Spinoza parece entender que la existencia de un gobierno en donde la seguridad impere es algo realizable gracias al imperio de la ley:

No obstante, para vivir en seguridad y evitar los ataques de los otros hombres y de los mismos brutos, nos puede prestar gran ayuda la vigilancia y el gobierno humano. A cuyo fin, la razón y la experiencia no nos han enseñado nada más seguro, que formar una sociedad regida por leyes fijas, ocupar una región del mundo y reunir las fuerzas de todos en una especie de cuerpo, que es el de la sociedad (2012: 121).

De forma similar, en el *Tratado político* también advertimos que la seguridad pasa a ocupar un lugar relevante en tanto se asevera que “la virtud del Estado es la seguridad” (2010: 88).

Ahora bien, pareciera que cuando Spinoza dice que la seguridad es la virtud del Estado, esto puede entenderse en dos sentidos, como bien elucida Peña (2018: 162): bien como una seguridad conseguida gracias al temor y a la pérdida de la libertad de los súbditos bien como una seguridad basada en la deliberación y el acuerdo, esto es, en un régimen

libre. Spinoza asocia la primera al régimen turco mientras que aboga por la segunda, una seguridad de la mano de la libertad, pero sin obviar que la seguridad siempre se encuentra expuesta al conflicto. Empero, que en el *Tratado teológico-político* Spinoza enfatice la libertad y que en el *Tratado político* el autor haga lo propio con la seguridad no es índice de una contradicción. El aparente problema se disuelve debido a que no hay oposición entre, por un lado, la libertad y, por el otro, la seguridad. Lo que debe entenderse bien es que esta seguridad a la que nuestro autor refiere no se trata de una seguridad conseguida gracias al temor y a la pérdida de la libertad de los súbditos, sino que alude a una seguridad basada en la deliberación y el acuerdo que son inseparables de un régimen político libre, esto es, de la democracia, que es la forma de gobierno que permite que la libertad, la seguridad y la paz sean conseguidas y afianzadas mejor que cualquier otro régimen, gracias no al miedo, sino a la esperanza.

4. Conclusión

Según lo analizado, entonces, podemos contraponer dos paradigmas filosóficos que permiten pensar la actualidad política vigente en los tiempos que corren signados por la pandemia del COVID-19. Es por ello que hemos procedido realizando una comparación entre dos pensadores, uno contemporáneo, que enfatiza los peligros provenientes de las medidas gubernamentales en materia sanitaria respecto de la libertad de las personas, con otro autor de la temprana modernidad, quien contempla a la libertad desde una óptica distinta.

El primero de estos autores, Agamben, postula una ontología de la inoperancia que caracteriza la esencia del ser humano, la cual, sin embargo, es capturada por los dispositivos biopolíticos de los Estados modernos y contemporáneos que reducen su vida a una mera existencia, una vida desnuda rodeada de una zona de indistinción que queda a merced de los poderes gubernamentales de turno. En el contexto de las medidas adoptadas por la mayoría de los países ante la pandemia del COVID-19, esto implicó que Agamben fuera consecuente con sus postulados filosóficos y entendiera que todo control ejercido por los Estados sobre los cuerpos de las personas en lo atinente a su salud fuera entendido como un cercenamiento de la libertad en el marco de una situación de Estado de excepción. La pandemia es una excelente oportunidad para que se afiance la tendencia moderna de normalizar a la excepción como el espacio de la política, como bien afirma Villacañas (2024: 89). La relación

entre libertad y seguridad sería, para Agamben, una desigual, en donde la segunda primaría sobre la primera.

Spinoza, en cambio, concibe una ontología de la necesidad por la cual todo lo que acontece lo hace con el máximo grado de perfección o de realidad posible. Con ello aludimos a la sexta definición de la segunda parte de la *Ética*, por la que Spinoza asevera los siguiente: “Por realidad y perfección entiendo lo mismo” (2000: 78)¹³. Esta definición escueta, ya que, como tal, se trata de una formulación que debería ser demostrable por sí misma, puede ser desarrollada de una mejor manera. Quizás esta necesidad se deba a que, como señala Macherey, dicho “enunciado no es propiamente una definición” (Macherey, 1997: 34), sino que más bien expresa una tesis que apareció formulada en distintos lugares de la primera parte de la *Ética*, en donde se afirmaba la necesidad de que la realidad pueda ser pensada en el conjunto de sus múltiples aspectos desde un punto de vista positivo. Entendiendo que la realidad y la perfección son términos intercambiables, Spinoza no está expresando aquí ni que su ontología se base ni en la falta ni en el exceso¹⁴, sino en la suposición de que todo lo que existe no podría haber sido de otra manera, ya que la realidad es todo aquello que ella puede ser con el máximo grado de perfección. Carencia y abundancia son formas de entender erróneamente a la realidad: ella es lo que es, ya que todo lo que existe lo hace de manera necesaria, con causas y razones que explican de manera acabada cualquier acontecimiento.

Es de esta manera que precisamente tanto la libertad divina como la libertad humana deben pensarse: como un obrar que acompaña la propia necesidad de la naturaleza específica de cada uno. La libertad es, pues, autodeterminación, un devenir cada vez más racional en el caso de los seres humanos. Y esta labor emancipatoria solamente es posible a partir de una configuración estatal y política que permita hacerla concreta en el marco de una comunidad ordenada de forma democrática. En este sentido, y aunque solamente dentro de un Estado democrático, en donde el detentador del poder sea el pueblo y donde se gobierne a tra-

¹³ Recordemos que, aquí, Spinoza utiliza a la “realidad” y a la “perfección” sin dejar de referir, al menos de manera velada, su significado proveniente de la filosofía escolástica y cartesiana. De esta manera, así como la realidad puede desdoblarse en sus acepciones como objetiva (la realidad que algo posee en virtud de existir) y formal (la realidad que algo posee cuando hay una idea de ello) (Brown, 2016), la perfección debería entenderse como el hecho de poseer todos los atributos o cualidad que hacen que la naturaleza de una cosa sea excelente (Wuellner, 1966).

¹⁴ Así, escapa a los dos tipos de ontologías, la de la falta y la del exceso, consideradas por Tønder y Lasse Thomassen (2014).

vés de leyes fijas y conocidas por todos, es posible afirmar que la filosofía política de Spinoza permite pensar que las medidas gubernamentales que conciernan a la seguridad de los ciudadanos no colisionen con su libertad, sino que la protejan e incluso la refuercen, algo que, como vimos, Agamben considera como problemático.

Si para Agamben el Estado hace del individuo un objetivo al que es posible darle la muerte, para Spinoza el Estado es el garante de la libertad y de la seguridad de las personas. Si para Agamben, entonces, el Estado despliega una racionalidad gubernamental biopolítica negativa utilizando la pandemia del COVID-19 como una perfecta excusa, permitiendo asediar la vida de los hombres y sometiénola a un control constante y cada vez más acuciante¹⁵, podría verse en Spinoza una suerte de biopolítica positiva, esto es, una biopolítica que, para retomar el vocabulario de Benjamin Bratton, es “el racionalismo de la vida, no de la muerte” (Bratton, 2022: 40), una gubernamentalidad que articula las intervenciones políticas para salvaguardar la libertad y la seguridad de las personas y no para amedrentarlas o aniquilarlas.

Referencias bibliográficas

- Abdo Ferez, C. (2021). *La libertad*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Agamben, G. (1996). *La comunidad que viene*. Valencia: Pre-Textos.
- Agamben, G. (2001). “Forma-de-vida”. En *Medios sin fin. Notas sobre la política* (pp. 13-20). Valencia: Pre-Textos.
- Agamben, G. (2010). *Estado de excepción. Homo sacer, II, 1*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Agamben, G. (2012). *Opus Dei. Arqueología del oficio. Homo sacer, II, 5*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Agamben, G. (2013). *Homo sacer*. El poder soberano y la nuda vida. Valencia: Pre-Textos.
- Agamben, G. (2014). “Sobre lo que podemos no hacer”. En *Desnudez* (pp. 63-65). Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Agamben, G. (2017a). *El reino y la gloria*. Una genealogía teológica de la economía y el gobierno. *Homo sacer, II, 4*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Agamben, G. (2017b). *El uso de los cuerpos. Homo sacer, IV, 2*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.

¹⁵ De allí la reivindicación agambeniana para implementar una política destituyente del Estado, tal como la desarrolla en el epílogo de *El uso de los cuerpos* (2017b: 469-495).

- Agamben, G. (2018a). *Homo Sacer. Edizione integrale (1995-2015)*. Macerata: Quodlibet.
- Agamben, G. (2018b). *Stásis. La guerra civil como paradigma político. Homo sacer, II, 2*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Agamben, G. (2021). *¿En qué punto estamos? La epidemia como política*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Bataille, G. (2008). *La conjuración sagrada*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Bauman, Z. (2006). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI.
- Benjamin, W. (2009). "Sobre el concepto de la historia". En *La dialéctica en suspenso* (pp. 37-53). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Blanchot, M. (1999). *La comunidad inconfesable*. Madrid: Arena Libros.
- Borovinsky, T. (2015). "Estado, violencia, crisis: Giorgio Agamben y la escena contemporánea". En Marcelo Raffin (Ed.), *La noción de política en el pensamiento de Agamben, Esposito y Negri* (pp. 79-93). Buenos Aires: Aurelia Rivera.
- Bratton, B. (2022). *The Revenge of the Real. Politics for a Post-pandemic World*. London & New York: Verso.
- Brown, D. (2016). *Being, Formal versus Objective*. En Lawrence Nolan (Ed.), *The Cambridge Descartes Lexicon* (pp. 60-65). Cambridge: Cambridge University Press.
- Castro, E. (2008). *Giorgio Agamben. Una arqueología de la potencia*. Buenos Aires: Jorge Baduino Ediciones y UNSAM EDITA.
- Chauí, M. (2008). "Spinoza: poder y libertad". En Atilio Borón (Comp.), *Filosofía política moderna. De Hobbes a Marx* (pp. 111-141). Buenos Aires: Luxemburg.
- de Kloet, J., Lin, J. y Hu, J. (2021). The Politics of Emotion During COVID-19: Turning Fear into Pride in China's WeChat Discourse. *China Information*, 35(3), 366-392.
- Derrida, J. (1998). *Políticas de la amistad*. Madrid: Trotta.
- Derrida, J. (2006). *La hospitalidad*. Buenos Aires: de La Flor.
- Dotti, J. (1994). "Pensamiento político moderno". En Ezequiel de Olaso (Ed.), *Enciclopedia Iberoamericana de filosofía. Volumen VI. Del renacimiento a la Ilustración* (pp. 53-76). Madrid: Trotta.
- Duso, G. (2009a). "Historia conceptual como filosofía política". En Sandro Chignola y Giuseppe Duso, *Historia de los conceptos y filosofía política* (pp. 159-196). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Duso, G. (2009b). "La historia de la filosofía política: entre historia conceptual y filosofía". En Sandro Chignola y Giuseppe Duso, *Historia de los conceptos y filosofía política* (pp. 323-349). Madrid: Biblioteca Nueva.

- Esper, S. (2023). *La segunda venida de Hilda Bustamante*. Buenos Aires: Sigilo.
- Esposito, R. (2012). *Communitas. Origen y destino de la comunidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Follari, R. (2020). Después del aislamiento. En C. Alarcón, et al., *El futuro después del COVID- 19* (pp. 9-16). Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Galindo Hervás, A. (2003). *La soberanía. De la teología política al comunitarismo impolítico*. Murcia: Res Publica.
- Gueroult, M. (1968). *Spinoza. Dieu (Éthique, 1)*. Paris: Aubier-Montaigne.
- Hamourtziadou, L. y Jackson, J. (2020). COVID-19 and The Myth of Security. *Journal of Global Faultlines*, 7(1), 96-98.
- Heidegger, M. (1995). *Seminario de Le Thor 1969*. Córdoba: Alcion.
- Heidegger, M. (2015). *Hitos*. Madrid: Alianza.
- Hofinan, M. y Au, S. (2017). *The Politics of Fear. Médecins sans frontières and The West African Ebola Epidemic*. Oxford: Oxford University Press.
- Israël, N. (2001). *Spinoza. Le temps de la vigilance*. Paris: Éditions Payot & Rivages.
- Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Ludueña Romandini, F. (2010). *La comunidad de los espectros. I. Antropotecnia*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Macherey, P. (1997). *Introduction à l'Éthique de Spinoza: La deuxième partie – La réalité mentale*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Macherey, P. (2013). *Introduction à l'Éthique de Spinoza : La première partie – La nature des choses*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Moreau, P.-F. (2012). *Spinoza. L'expérience et l'éternité*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Moyano, M. (2011). “Ontología de la inoperancia. La política en el pensamiento de Giorgio Agamben”. En Emmanuel Biset y Roque Farrán (Eds.), *Ontologías políticas* (pp. 123-150). Buenos Aires: Imago Mundi.
- Moyano, M. (2017). “Agamben y el Estado. Soberanía, gobierno, espectáculo: la ‘vida desnuda’”. En Emmanuel Biset y Roque Farrán (Comps.), *Estado: perspectivas posfundacionales* (pp. 25-53). Buenos Aires: Prometeo.
- Nancy, J.-L. (2020). *Un virus demasiado humano*. Adrogué: La Cebra.
- Palermo, V. (2020). “El coronavirus, Argentina y la comprensión del tiempo”. En C. Alarcón et al., *El futuro después del COVID-19* (pp. 36-43). Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Peña, J. (2018). República, libertad y democracia en Spinoza. *Revista Co-herencia*, 15(28), 155-180.
- Porta Caballé, A. (2022). “Giorgio Agamben. Política sin obra”, de Juan Evaristo Valls Boix. *Valenciana*, 15(29), 391-396.
- Raffin, M. (2015). “Figuras de la subjetividad en el pensamiento de Giorgio Agamben”. En Marcelo Raffin (Ed.), *Estética y política en la filosofía de Giorgio Agamben* (pp. 9-29). Buenos Aires: Aurelia Rivera.

- Rama, J. y Olivas Osuna, J. J. (2021). *¿Aprovechándose del miedo? El populismo de extrema derecha y la crisis de la COVID-19 en Europa*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (1996). *Liberalismo político*. Barcelona: Crítica.
- Sandel, M. (2000). *El liberalismo y los límites de la justicia*. Barcelona: Gedisa.
- Schmitt, C. (2009). *Teología política*. Madrid: Trotta.
- Schütz, A. (2011). "Homo sacer". En Alex Murray y Jessica Whyte (Eds.), *The Agamben Dictionary* (pp. 94-96). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Siegel, M. (2020). *COVID. The Politics of Fear and The Power of Science*. Nashville: Turner Publishing Company.
- Spinoza, B. (2000). *Ética*. Madrid: Trotta.
- Spinoza, B. (2010). *Tratado político*. Madrid: Alianza.
- Spinoza, B. (2012). *Tratado teológico-político*. Madrid: Alianza.
- Taccetta, N. (2011). *Agamben y lo político*. Buenos Aires: Prometeo.
- Taylor, C. (1993). *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Tønder, L. y Thomassen, L. (2014). *Radical Democracy: Politics between Abundance and Lack*. Manchester & New York: Manchester University Press.
- Torres, S. (2006). "Securitas: retracción y expansión de la potencia democrática spinoziana". En Diego Tatián (comp.), *Spinoza. Segundo coloquio* (pp. 295-308). Buenos Aires: Altamira.
- Torres, S. (2007). Machiavelli y Spinoza: entre *securitas* y *libertas*. *Revista Conatus*, 1(1), 87-103.
- Valls Boix, J. E. (2020). *Giorgio Agamben: política sin obra*. Barcelona: Gedisa.
- Villacañas, J. L. (2024). *Giorgio Agamben. Justicia viva*. Madrid: Trotta.
- Vogt, H. (2021). Covid-19 and Freedom. *Social Science Information*, 60(4): 548-559.
- Wuellner, B. (1966). *A Dictionary of Scholastic Philosophy*. Milwaukee: The Bruce Publishing Company.

Reseñas

Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy

Johanna Schnabel

Cham, Palgrave Macmillan. 2020. 286 páginas

Sergio Hernán Blogna Tistuzza (Instituto Gino Germani UBA)

sblogna@sociales.uba.ar



<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.r1>

En el libro *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, Johanna Schnabel examina el rol de los consejos intergubernamentales (IGC, por sus siglas en inglés) en la gobernanza de los sistemas federales.

Estos consejos, que en Argentina se denominan consejos federales, son órganos de cooperación donde los diferentes niveles de gobierno se reúnen para coordinar políticas públicas, resolver conflictos y gestionar interdependencias. Un tema central del libro es cómo los diferentes niveles de gobierno en sistemas federales están profundamente interrelacionados. Aunque cada nivel tiene sus competencias constitucionales, en la práctica, las políticas públicas abarcan múltiples esferas, lo que genera la necesidad de coordinación y colaboración. Los IGC surgen como respuesta a estas interdependencias.

El capítulo 2 analiza el problema de la inestabilidad federal en situaciones en las que los problemas de política afectan a varios gobiernos de una federación. Basándose en la literatura sobre el federalismo dinámico, el capítulo explica por qué la resolución

unilateral de problemas por parte de un solo nivel de gobierno puede amenazar la estabilidad de un sistema federal, en particular cuando las decisiones que se toman afectan a los otros niveles de la federación.

El capítulo 3 sostiene que la inestabilidad federal puede evitarse mediante instituciones políticas que incentiven a los gobiernos a respetar la autonomía de los demás. Afirma que los consejos intergubernamentales son tales instituciones porque pueden hacer que los gobiernos promulguen soluciones conjuntas cuando los problemas de política afectan a las autoridades de diferentes gobiernos. El logro de una solución conjunta es, por lo tanto, un indicador de una alta capacidad de protección, que se utiliza en la parte empírica para evaluar si los consejos que operan en materia de política fiscal y educativa en Australia, Canadá, Alemania y Suiza son fuertes o débiles salvaguardias federales. Además de mostrar cómo se puede medir el efecto de protección de los consejos, el capítulo 3 define, operacionaliza y mide la capacidad de los consejos para procesar problemas de política sensibles, su nivel de institucionalización y el carácter vinculante

de sus resultados, así como el predominio del gobierno federal sobre los consejos verticales. Además, el capítulo reflexiona sobre las diferentes formas en que las instituciones y los mecanismos externos al sistema de consejos (la configuración del sistema de partidos, las ideas superpuestas, la presión externa, el poder de gasto federal y la participación de las unidades constituyentes en la toma de decisiones federales) influyen en el grado en que los elementos del diseño de los consejos hacen que estos sean fuertes o débiles salvaguardias.

El capítulo 4 examina cómo los gobiernos de una federación abordaron problemas de política fiscal importantes y cómo los consejos como el Consejo de Gobiernos de Australia y su Consejo Ministerial de Relaciones Financieras Federales, las Reuniones de Primeros Ministros y las Conferencias Anuales de Primeros Ministros de Canadá, la Comisión de Reforma del Federalismo II de Alemania, así como la Conferencia Suiza de Gobiernos Cantonales y la Conferencia de Directores Cantonales de Finanzas, se desempeñaron en la reforma de la política fiscal.

El capítulo 5 se centra en la política educativa e investiga si el Consejo de Educación de Australia, el Consejo de Ministros de Educación de Canadá, la Conferencia Alemana de Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Länder y la Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Educación, así como sus contrapartes regionales, protegieron eficazmente la autonomía de los gobiernos al armonizar los programas escolares y al promover el aprendizaje de idiomas nacionales y financiar la educación superior.

El capítulo 6 reflexiona sobre las consecuencias que tienen las diferencias en el diseño de los consejos. Sostiene que la eficacia de los consejos como salvaguardia federal depende en última instancia de su diseño institucional y, por lo tanto, de su forma de operar. En otras palabras, la autora demuestra que los consejos evitan con éxito cambios no deseados en el equilibrio de poder federal cuando: son capaces de procesar problemas de política de relevancia federal; están altamente institucionalizados y producen resultados vinculantes; y cuando el gobierno federal no puede dominar las reuniones del consejo y fijar unilateralmente su agenda. Los gobiernos pueden ser reacios a coordinar políticas que son constitutivas de su autonomía. Por lo tanto, los consejos intergubernamentales deben diseñarse de tal manera que sean capaces de procesar esos asuntos de relevancia federal. La capacidad de un consejo para procesar asuntos de política de relevancia federal aumenta así la disposición de los gobiernos a sentarse a la mesa de negociaciones.

El capítulo 7 coloca estos hallazgos en un contexto más amplio. Aclara cómo los conocimientos sobre la salvaguardia intergubernamental contribuyen a nuestra comprensión de la dinámica de los sistemas federales en un mundo cada vez más interdependiente. Analiza el papel de los consejos intergubernamentales en la centralización que experimentan muchas federaciones en todo el mundo al reflexionar sobre cómo la influencia del gobierno federal sobre muchos consejos en los que participa los convierte en salvaguardias ineficaces, especialmente cuando las unidades constituyentes carecen de derechos formales para participar en la toma

de decisiones federales. Finalmente, el capítulo analiza la posibilidad de reducir el predominio del gobierno federal sobre los consejos verticales y de fortalecer los consejos horizontales como una forma de desacelerar, si no revertir, la centralización.

En definitiva, *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy* hace una contribución importante al estudio del federalismo y la gobernanza multinivel. Aporta una visión comparativa detallada de los IGC en varios países, mostrando

cómo estos pueden ser tanto una herramienta poderosa para gestionar interdependencias como un desafío en términos de gobernanza efectiva. Es una obra útil para académicos y profesionales interesados en el federalismo, la formulación de políticas públicas y en la administración pública en sistemas complejos. Es un libro técnico y detallado, ideal si estás interesado en cómo se formula la política pública dentro de sistemas federales y cómo los distintos niveles de gobierno se ven obligados a interactuar en un entorno de creciente complejidad.

Huellas de la Democracia Fatigada

Manuel Alcántara Sáez

Pescadito Editoriales. Quito. 2024. 212 páginas.

Rodrigo Curto (UNSAM /CONICET)

curtorodrigo97@gmail.com



<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.r2>

El libro recopila una serie de artículos que el profesor Manuel Alcántara Sáez publicó en la revista *Latinoamérica21* en forma mensual. Los artículos abarcan un período de cuatro años, que comienza en enero del 2020 y finaliza en diciembre del 2023, y tratan centralmente sobre Latinoamérica, aunque existen algunos análisis sobre Estados Unidos y Europa. Los mismos están ordenados temporalmente, lo que permite observar el devenir de los acontecimientos que se desarrollaron en estos años a nivel mundial, acompañado de los análisis sobre su impacto que realiza el autor. Si bien los artículos recogen hechos de coyuntura que sucedieron en las semanas previas a la publicación del artículo en la revista, a lo largo del libro se pueden observar líneas de continuidad vinculadas a las preocupaciones y a los temas que el autor ha trabajado a lo largo de su carrera. El título del libro, “Huellas de la democracia fatigada”, es la idea central que se desarrolla a lo largo del escrito: la democracia en América Latina muestra dificultades y retrocesos, la mayoría de los países de la región empeoraron en todos los índices que miden la calidad de la democracia al compararlos con sus puntajes quince años atrás. A partir de este diagnóstico y con este

hilo conductor los artículos tratan sobre diversos temas, pero siempre sobre el eje conductor está la preocupación por el deterioro democrático, la crisis de la representación de los partidos y las sociedades fatigadas que derivan en una mayor apatía política de la población en América Latina.

Los primeros artículos tratan acerca de la pandemia. El autor explica cómo se acentúan las características del presidencialismo latinoamericano, utilizándose para robustecer el poder presidencial, cercenar mecanismos de control y reforzar la centralización. La pandemia fue utilizada por distintos presidentes en América Latina como forma de aumentar su poder al mismo tiempo que dejó en evidencia la precaria situación de la salud pública, la desigualdad y la marginalidad que son características de la región.

Luego, los artículos continúan analizando la forma que ha tomado la crisis de representación y las características del presidencialismo con su lógica de “el ganador se lo lleva todo”, que llevaron al surgimiento de liderazgos populistas como el de Bukele, López Obrador y Bolsonaro. Estos líderes, a su vez, tomaron distintas iniciativas para centralizar el poder en su figura y reducir la calidad democrática

en sus países: los ataques constantes a la prensa, los intentos de reforma del Colegio Electoral Federal de México por parte de López Obrador, los cambios constitucionales impulsados por Bukele que le habilitaron la reelección y le permitieron un control casi total de la legislatura y la toma por parte de seguidores de Bolsonaro de las instituciones políticas principales de Brasil. Además, líderes autoritarios como Maduro en Venezuela y Ortega en Nicaragua lograron profundizar su poder en el territorio y no hay indicios de que vayan a abandonarlo.

Asimismo, el autor nos muestra que las campañas políticas son cada vez más personalizadas, profesionalizadas y se centran en candidatos y no en partidos. Además, el uso de las redes sociales en las campañas se caracteriza por mensajes hechos a la medida del consumidor, se dirigen directamente a él y son reticentes al debate, mientras aumentan la polarización política y afectiva, y donde los adherentes a un partido tienen sentimientos cada vez más contrarios a los del partido rival, lo cual dificulta la política y aumenta el atractivo de candidatos populistas y de posiciones extremas. Estas son características globales, pero en América Latina se exacerban por dos razones: la primera es el presidencialismo, que con su lógica del ganador se lo lleva todo y el perdedor nada, incentiva la polarización. La segunda es la desigualdad, la pobreza y la alta informalidad en la región, que facilita el discurso de un “nosotros contra ellos”. Estos mecanismos, mediados por sociedades fatigadas por las características del capitalismo moderno, aumentan el atractivo de candidatos disruptivos que han aumentado mucho en la región.

Existe también a lo largo del libro un diagnóstico sobre la profunda crisis de representación y el debilitamiento de los partidos que se vive en América Latina, donde muchos competidores por la presidencia se presentan con partidos nuevos que funcionan solamente como sellos y no cumplen las funciones de representación que tenían previamente. La expresión más profunda de este síntoma se encuentra en Perú, donde Pedro Castillo intentó disolver un Congreso en el que tenía un escaso apoyo, pero terminó siendo destituido de su cargo, siendo un caso más de presidentes con salidas anticipadas, un panorama habitual en los últimos años en Perú, donde los partidos políticos se han vuelto sellos de candidatos para llegar al Congreso.

Otro aspecto importante que se trata en algunos artículos del libro es el aumento de la violencia vinculada con el narcotráfico. En una región que tiene las tasas de homicidios más altas del mundo, la debilidad institucional, corrupción y desigualdad han dado paso a una profundización del narcotráfico. En Ecuador la delincuencia vinculada al narcotráfico alcanzó números récord y tocó un punto de inflexión con el asesinato del candidato a presidente Fernando Villavicencio. En Guatemala la victoria de Arévalo rompió con una tradición de partidos vinculados a la oligarquía; sin embargo, la debilidad institucional que caracteriza al país llevó a que Arévalo tuviera muchas dificultades para asumir el cargo. Guatemala es el país con más personas vinculadas al poder judicial exiliadas del país con motivo de persecuciones de los intereses económicos enquistados, por lo que el futuro del nuevo presidente es incierto. En Colombia la llegada por primera

vez a la presidencia de un candidato de izquierda generó importantes expectativas que se vieron frenadas en las elecciones municipales siguientes, lo que marca la dificultad de los proyectos a largo plazo en la región.

Incluso los países que se sitúan más alto en los índices democráticos en América Latina no han estado ajenos a estas dinámicas. Chile buscó modificar su constitución, siendo esta una demanda de las protestas del 2019 y parte del mandato del gobierno de Boric. Sin embargo, la alta polarización y la dificultad para obtener consensos hizo que este proceso llegara a un punto muerto. En Costa Rica, el presidente Rodrigo Chaves llegó al poder con un partido minoritario en el Congreso y se mantiene tambaleando por la tradición institucional del país. En cuanto a los tres países más importantes en población y peso económico, México marcó la continuidad del proyecto de López Obrador con la elección de su candidata Sheinbaum; si tendrá una agenda propia o será controlada desde las sombras por el expresidente es aún una incógnita.

En Brasil, Bolsonaro perdió la elección frente a una coalición amplia de partidos formada por Lula, quién tendrá como desafío mantener dicha coalición de partidos en un escenario aún muy polarizado y donde los partidarios de Bolsonaro retienen mucho poder. Finalmente, en Argentina, la victoria de Milei, un candidato ajeno a la política partidaria tradicional con escaso apoyo parlamentario y muy disruptivo, abre un camino de incógnitas sobre el futuro del país.

El diagnóstico final del libro es que los problemas y las amenazas a la democracia en América Latina se han profundizado en los últimos años. Este se evidencia con los pobres resultados en los índices de democracia que los países de la región obtuvieron en las últimas mediciones. El lector interesado por la realidad latinoamericana podrá encontrar datos, reflexiones y pronósticos sobre el futuro de la región en este libro, el cual resulta indispensable como insumo para pensar salidas y soluciones a la crisis que se vive actualmente en América Latina.

Sarmiento y la construcción del ser nacional. Ciudadanía, extranjería y representación en la Argentina del siglo XIX

María Eugenia Tesio

Editorial Teseo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2023. 278 páginas.

Leonela Infante (CONICET / UBA / IIGG)

brenda.leonela.infante@gmail.com



<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.r3>

En “Sarmiento y la construcción del ser nacional. Ciudadanía, extranjería y representación en la Argentina del siglo XIX”, María Eugenia Tesio aborda la influencia del pensamiento de Domingo Faustino Sarmiento en el proceso de construcción de la ciudadanía argentina, y sus tensiones con las normativas y las prácticas electorales.

Categorías como Estado, Nación, ciudadanía, sufragio, extranjería, participación e igualdad política son puestas en un juego de articulaciones para pensar las definiciones y posicionamientos establecidos por los Estado-Nación para construir sentidos de pertenencia, de conciencia cívica y de valores republicanos —tanto entre ciudadanos como entre inmigrantes— con vistas a consolidar las identidades nacionales.

La obra se organiza en cuatro apartados que dan cuenta de un exhaustivo trabajo de análisis de documentos que aborda los vínculos entre la extranjería, la representación política y la identidad argentina. Se analiza la configuración del quehacer nacional argentino bajo la conformación de ideas en las que Sarmiento se instituyó como una figura central

e ineludible. Asimismo, el libro retoma, como contrapunto de Sarmiento, la correlación ciudadanía-extranjería de Juan Bautista Alberdi para reflexionar sobre rol del Estado en la construcción de un orden social, cultural y político.

La primera parte, “Lineamientos conceptuales e históricos”, desarrolla las definiciones teóricas y la coyuntura histórica que enmarca el debate sobre la construcción del ciudadano-extranjero, a la luz de las transformaciones constitucionales y legislativas del contexto político-electoral argentino.

El capítulo 1, “La ciudadanía: su evolución como concepto teórico”, aborda los debates y las visiones ante un sistema político que estaba definiéndose. Se destacan las disputas en torno a los diferentes niveles de ciudadanía, las posibilidades de reconciliación entre un sistema federal y unitario, el rol de las provincias, la redacción de una constitución, y el establecimiento de los derechos y obligaciones ciudadanas, entre otras.

El segundo capítulo, “El extranjero como figura política”, repasa conceptualmente la figura de el “otro” en obras como las de Carl Schmitt o

Jacques Derrida, y las implicancias de la incorporación del “otro” extranjero/inmigrante para la posible conformación de un “nosotros”. En la coyuntura nacional, la distinción entre el inmigrante “ideal”, como agente de progreso y ente civilizatorio, se contraponía a la figura de los pueblos originarios como sujetos que personificaban la barbarie. Para Sarmiento, la adquisición de la ciudadanía por parte de los extranjeros —ideales— era un requisito para conciliar una mayor legitimidad del sistema político. A su vez, se retoman las discusiones relativas a la Ley N.º 817 de Inmigración y Colonización, la Ley de Residencia de Extranjeros de 1902, y la influencia de figuras como las de Joaquín V. González, José Ramos Mejía, Ricardo Rojas y Leopoldo Lugones.

El tercer capítulo, “Antecedentes constitucionales y legislativos sobre la condición ciudadana del extranjero en la Argentina”, aborda las tensiones que implicó la proclamación de la Constitución de la Confederación Argentina de 1853 y la Ley Electoral para los derechos y garantías políticas y civiles de los extranjeros residentes en el país, en el marco de la inmigración masiva. El debate en torno a la promoción de la nacionalización de los inmigrantes trajo consigo posturas disímiles en las que Sarmiento abogaba por exigir compromisos cívicos, ya que su ausencia tendería a generar un país sin ciudadanos.

La segunda parte, “Construcción del ciudadano y la importancia de la nacionalización de los extranjeros en el pensamiento de Sarmiento y Alberdi”, se divide en tres capítulos que ahondan en el análisis de la historia de las ideas del pensamiento político de Sarmiento y Alberdi.

El capítulo 4, “Sarmiento: evolución de su pensamiento frente al rol del extranjero”, analiza las distintas etapas en la concepción de Sarmiento sobre el rol del extranjero. Las concepciones inscriptas en el *Facundo* daban cuenta del extranjero, principalmente español e italiano, como un agente civilizador para el desarrollo económico, moral y político del país, en contraposición con los pueblos originarios y la figura del gaucho. No obstante, esta imagen se vio desencantada con sus viajes a Europa en 1845 y a Estados Unidos en 1847, que lo llevaron a revalorizar la inmigración de origen sajón. Los lazos de pertenencia tanto de italianos como de españoles resultaban infranqueables para consolidar valores republicanos. Consecuentemente, el Estado debía garantizar las condiciones para la conformación de una conciencia común de pertenencia, mediante la educación pública, y el reparto de tierras, entre otros mecanismos culturales y materiales.

El capítulo 5, “La contracara de Sarmiento. Juan Bautista Alberdi: la inmigración como un elemento clave del progreso de la nación”, retoma la influencia de Alberdi en los constituyentes de 1855. Según Alberdi, la transformación demográfica por vía de la inmigración europea representaría la fuente del progreso cultural y económico para el país. A diferencia de Sarmiento, él concebía que el rol del Estado debía limitarse a la generación de condiciones para promover el *trasplante* de una Europa moderna, más que la integración de una ciudadanía patriótica. La distinción entre libertad política y libertad civil exceptuaba a los inmigrantes de obligaciones como las fiscales y la defensa a la

patria, pero les otorgaba derechos y garantías.

El capítulo 6, “Polémica entre Sarmiento y Alberdi por la importancia de la nacionalización del inmigrante”, desarrolla cómo la controversia entre Sarmiento y Alberdi influyó en el desarrollo de las políticas migratorias y educativas del país. Alberdi abogaba que el Estado no debía imponer restricciones y obligaciones políticas a los inmigrantes, ya que su integración en la sociedad llevaría naturalmente a su nacionalización. En tanto, para Sarmiento, el Estado debía promover activamente la homogeneización de un interés universal para fortalecer una identidad nacional y evitar la manipulación de las tiranías, para lo cual su nacionalización resultaba esencial.

En la tercera parte, “Sarmiento y su lucha final por lograr la nacionalización de los inmigrantes desde las páginas del periódico *El Censor*”, analiza el papel de la prensa escrita en la transmisión de ideas políticas, representando un espacio para intelectuales y un bastión para la práctica electoral y organizacional del país.

El capítulo 7, “Rol del periodismo como herramienta de transmisión de ideas políticas en 1800 posteriores publicaciones”, analiza el papel de diferentes publicaciones como *La Gaceta Mercantil* y *El Nacional* en la construcción del campo político. Se abordan las declaraciones de Sarmiento en *El Censor* en los años 1885 y 1886, con vistas a promover la nacionalización de los extranjeros y el derecho al voto como vía para la destitución de Roca.

El capítulo 8, “Sarmiento y su polémica desde *El Censor* y posterior-

res publicaciones”, aborda con mayor profundidad la postura de Sarmiento frente a la inmigración y la construcción de la identidad nacional. Retoma la confrontación de Sarmiento contra diarios extranjeros como *The Standard*, o *La Patria degli Italiani* que promovían la apatía nacional y desincentivaban la nacionalización, como así también los colegios para extranjeros que impedían una educación común. Se retoma el carácter opositor de Sarmiento contra Juárez Celman, en quien veía, como continuidad del gobierno roquista, la expresión de la apatía de los extranjeros que no participaban en la vida política.

En la cuarta parte, el capítulo 9, “Sarmiento: política, ideas, sociedad e instituciones legislación electoral”, realiza un epílogo que sintetiza el debate y el modo en que se buscó integrar al inmigrante en la conformación de una identidad nacional, y la construcción de una legitimidad del poder político en la Argentina del siglo XIX.

El libro propone una interpretación historiográfica y un abordaje interpretativo que reconoce y analiza categorías como Nación e igualdad política en tanto construcciones históricas, culturales y económicas que responden a determinadas condiciones y modos de categorización. Definiciones que son constitucionalmente definidas por los Estados nacionales y cuyas tensiones marcan los límites de los que son parte y quiénes no. Así, el corpus de análisis aporta una perspectiva novedosa para releer la Argentina del siglo XIX y el rol de Sarmiento en la definición de la cuestión de la nacionalización de los inmigrantes.

Debatir para presidir

Daniela Barbieri y Augusto Reina (Compiladores).
Eudeba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023, 200 páginas.

Emma Martina Guerra (*Observatorio Pulsar UBA*)
em.martina.guerra@gmail.com



<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.r4>

El libro “Debatir para presidir”, compilado por Daniela Barbieri y Augusto Reina, con prólogo de Antoni Gutiérrez-Rubí, reúne a una destacada serie de expertos en comunicación, investigación y análisis político, que a lo largo de nueve capítulos van a ofrecer una reflexión profunda e integral sobre los debates presidenciales. Esta obra, desde el caso argentino (Debate Presidencial 2019), intenta responder a preguntas cruciales sobre la influencia de los debates en las campañas electorales y plantea interrogantes que antes no se habían abordado de manera sistemática y comparada, ampliando el conocimiento sobre los debates en la región.

El debate presidencial, como evento único en la campaña electoral, constituye un espacio institucionalizado de conversación y debate público, como parte del proceso democrático moderno. Expone en una única noche las estrategias políticas, los argumentos persuasivos, elementos de comunicación no verbal, tácticas en redes sociales y la capacidad de seguir posicionando ideas o mensajes *a posteriori*, frente a un público masivo. Esto lo identifica como uno de los eventos más destacados de la comunicación política.

El primer capítulo escrito por los compiladores del libro explora el impacto de los debates presidenciales, respondiendo algunas incógnitas como su relevancia para la modificación del voto y el valor que puede aportar a la ciudadanía. Para ello, se analiza y cuestiona afirmaciones basadas predominantemente en la experiencia estadounidense, frente a la ausencia de estudios sistemáticos y comparativos regionales en América Latina. Al igual que en los siguientes capítulos, para analizar el caso argentino se utilizarán datos de elaboración propia, obtenidos en el debate presidencial de octubre de 2019 mediante el trabajo de investigación del Observatorio Pulsar UBA, que representó el primer paso hacia la producción de evidencia sobre el impacto de los debates presidenciales en este país, utilizando una metodología mixta y herramientas de estudio propias. Dadas las condiciones de previsibilidad del evento, se pudo realizar con un diseño de investigación experimental en simultáneo al objeto de estudio, siendo el primero en Argentina que, además, proporciona una perspectiva crucial con enfoque en la ciudadanía para el estudio de las campañas electorales en Latinoamérica.

En el segundo capítulo, Javier Caches examina la importancia del formato de los debates electorales. Como “reglas de juego” presentan limitaciones que condicionan la participación de los candidatos, para lo que el autor proporciona una explicación de la tipología de formatos de debate conocidos internacionalmente —“de atril”, “Town Hall” y “de mesa”—, que varían siguiendo el modo de interacción entre candidatos, la participación del público y la estructuración del tiempo, para finalmente brindar un breve recorrido por la experiencia internacional en relación con estos formatos.

Augusto Reina, en el tercer capítulo, nos ofrece un recorrido histórico de los debates presidenciales, desde sus orígenes en la antigüedad hasta su paso por los avances tecnológicos que han influido en ellos. ¿Cómo y cuánto influyen el formato y la preparación de la imagen del candidato en el debate? El autor responde de manera muy gráfica haciendo referencia al históricamente trascendental debate presidencial de Nixon vs. Kennedy en 1960, para posteriormente examinar precedentes en Europa y la experiencia en Latinoamérica, país por país, para finalizar con la historia del caso argentino.

El cuarto capítulo, elaborado por Javier Caches y Máximo Reina, retoma la importancia del enfoque cualitativo, centrándose en los efectos de los debates a partir de las impresiones de los televidentes. Para ello, utilizan los resultados de los grupos focales del estudio de Pulsar UBA y proporcionan un análisis de la reacción del público ante los discursos de los candidatos.

Por su parte, en el quinto capítulo, Luciano Gallup, Augusto Reina

y Juan Pablo Ruiz Nicolini analizan los debates presidenciales con enfoque en las audiencias, y nos responden preguntas tales como: a quienes, para qué sirven, qué tipo de influencia y alcance pueden ejercer los debates presidenciales, basándose en datos relevados de medios gráficos y portales de internet con menciones del debate presidencial argentino de 2019 por Pulsar UBA.

El sexto capítulo, escrito por los compiladores Barbieri y Reina junto con Camilo Unamuno, Javier Caches y Máximo Reina, aborda el mensaje político y su impacto en el debate presidencial, para lo que analizan cuatro tipos de mensaje —transversales, de ampliación, de refuerzo y boomerang—, según su impacto en distintos segmentos de votantes, que, en el caso del debate presidencial argentino en 2019, se da en el contexto de una alta polarización política entre Juntos por el Cambio y el Frente de Todos.

En el séptimo capítulo encontramos que Tatiana Raicevic y Dolores Orozco exploran las estrategias discursivas en los debates presidenciales. Utilizando la teoría funcional, según la cual analizan cómo los 6 candidatos participantes del debate presidencial argentino de 2019, buscan diferenciarse de sus adversarios a través de enunciados de aclamación, ataque y defensa sobre temas políticos (*issues*) y características (imágenes).

El octavo capítulo, elaborado a partir de la colaboración de los autores Javier Correa Cano, Lucas Raffo y Augusto Reina, nos aporta una mirada al interior de los debates presidenciales desde los equipos de campaña. ¿Qué importancia dan los protagonistas y sus equipos de campaña al evento? ¿Cómo se preparan? ¿Que define

sus estrategias? Estas son algunas de las preguntas que se responden a lo largo del texto, a partir de los aportes de comentarios estratégicos de miembros de los equipos de campaña en el debate presidencial argentino del 2019.

Finalmente, en el último capítulo, los compiladores presentan un recorrido meticuloso por el proyecto de investigación llevado a cabo por el Observatorio Pulsar UBA en 2019 sobre el debate presidencial argentino, brindando una recopilación del marco teórico, proceso de investigación, aprendizajes y limitaciones enfren-

tadas, buscando con ello contribuir como ejemplo para futuros trabajos.

El libro, con un equilibrio muy bien logrado entre la teoría y la práctica, brinda en definitiva herramientas y perspectivas valiosas para analizar, consumir y preparar debates electorales, por lo que puede resultar una lectura atractiva e interesante para analistas, asesores y quienes sienten pasión por la comunicación política. Además, aporta a la comprensión integral del impacto de los debates presidenciales, que profundizando sobre el caso argentino, contribuye al estudio de las campañas electorales en la región.

COLABORACIONES

1. Debe enviarse el manuscrito en su versión electrónica (únicamente en Word) a la Secretaría Editorial REVISTA@SAAP.ORG.AR.
2. Se enviará una versión con nombre y otra anonimizada para su evaluación externa. En la misma debe eliminarse toda referencia que permita identificar la autoría, tales como nombres, afiliación institucional o citas que identifiquen a autores y autoras del artículo, agradecimientos a personas o instituciones, investigaciones previas que dieron origen al artículo, indicación de presentación previa en seminario, etc.
3. La portada del manuscrito debería incluir:
Los detalles de los autores y autoras: afiliación institucional, dirección de correo electrónico y número de ORCID (disponible gratuitamente en <https://orcid.org>).
Declaración de interés. Si no hay intereses que declarar, indique: 'Declaración de interés: nada para declarar'.
Cualquier aclaración sobre el manuscrito, los autores y autoras, el financiamiento de la investigación y los agradecimientos.
4. Los artículos no deben exceder las 11.000 palabras; las notas y avances de investigación las 6.000 palabras; y las reseñas bibliográficas 1.300 palabras.
Un artículo debería tener un problema de investigación (preferiblemente expresado por medio de una pregunta), una respuesta tentativa (preferentemente con formato de hipótesis), una revisión del saber establecido y/o algún aporte novedoso.
Una nota de investigación es un adelanto de un tema, una reflexión conceptual o teóricamente fundada, una revisión de un área de estudios, un comentario extendido a un libro o a un debate, un informe sobre alguna/s elección, un avance de resultados parciales de alguna investigación. Si el trabajo es empírico, debería presentar resultados y hallazgos.
5. Todos los trabajos deben incluir un resumen de 125-130 palabras en el idioma del artículo, así como una traducción de dicho resumen al inglés. El resumen debe especificar brevemente el objetivo del manuscrito, su metodología y los hallazgos.

Todas las presentaciones también deben incluir cinco palabras clave en ambos idiomas. Los trabajos escritos originalmente en inglés deben incluir una traducción del resumen al español

6. Formato general:

Tipografía: Times New Roman.

Tamaño: 12.

Interlineado: 2,0.

Tamaño de hoja: A4.

CITAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Las citas y referencias bibliográficas deberán seguir el formato APA, según se ejemplifica a continuación:

Libro:

Durkheim, E. (1895). *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: La Pléyede.

Capítulo de libro:

Pizarro, C. (2016). »Trabajadores paraguayos en la producción forestal del Delta Interior del río Paraná». En S. Aparicio y R. Benencia (Eds.), *De migrantes y asentados. Trabajo estacional en el agro argentino* (pp. 115-138). Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Artículo de revista:

Barringer, M.N., Sumerau, J.E., y Gay, D. (2020). Generational Variation in Young Adults' Attitudes toward Legal Abortion: Contextualizing the Role of Religion. *Social Currents*, 7(3), 279-296.

Artículo de diario online:

Calvo, J. (2021). »El cambio puede ser ir separados». *Diario Perfil*, 27 de junio de 2021. Extraído de <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/el-cambio-puede-ser-ir-separados-por-javier-calvo.phtml>

Citas al interior del texto deben indicar el nombre y año de publicación:

Ejemplo:

La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

«En efecto, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia» (Quiroga, 2005: 157).

TABLAS Y GRÁFICOS

Tablas:

Deben figurar en escalas de grises con el formato de tablas académico.

Ejemplo:

TABLA 1

Argentina. Matrícula escolar en escuelas públicas de gestión privada por nivel educativo. Años 2002-2010 (en porcentaje sobre el total de la matrícula escolar)

| Año | Nivel educativo | | | Total |
|------|-----------------|----------|------------|-------|
| | Inicial | Primario | Secundario | |
| 2002 | 27,7 | 20,4 | 26,9 | 23,8 |
| 2003 | 28,1 | 20,6 | 27,0 | 24,0 |
| 2004 | 29,3 | 21,1 | 27,6 | 24,6 |
| 2005 | 30,3 | 22,0 | 27,9 | 25,4 |
| 2006 | 30,7 | 22,2 | 28,0 | 25,6 |
| 2007 | 31,0 | 23,0 | 28,2 | 26,0 |
| 2008 | 31,8 | 23,9 | 28,2 | 26,7 |
| 2009 | 32,4 | 24,4 | 28,2 | 27,0 |
| 2010 | 32,2 | 24,9 | 27,8 | 27,1 |

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación.

Deben estar numeradas en forma correlativa (Tabla 1, Tabla 2, Tabla x, etc.)

Debe estar indicada cuál es la fuente de la misma.

Gráficos:

Deben figurar en blanco y negro.

Deben ser editables (no imágenes).

Deben estar numerados en forma correlativa (Gráfico 1, Gráfico 2, Gráfico x, etc.)

Debe estar indicada cuál es la fuente de los mismos.

PROCESO DE EVALUACIÓN

Esta revista opera bajo un modelo de revisión doble ciego. Los manuscritos son revisados por al menos dos pares externos anónimos y un editor o editora asociado/a. Los trabajos solo se enviarán a revisión si se determina que el trabajo cumple con los requisitos de calidad y relevancia apropiados. Se valorará la originalidad del aporte; el conocimiento y grado de actualización de la literatura; el uso de la teoría y de la metodología. La Dirección de la revista se reserva la decisión final sobre la publicación de los trabajos.

Los autores y autoras pueden apelar una decisión editorial si consideran que el rechazo se debe a un malentendido significativo de algún aspecto central del manuscrito o la falta de comprensión de cómo el manuscrito realiza un aporte a la literatura. Las diferencias de opinión con respecto a la novedad o la importancia de los hallazgos informados no se consideran motivos de apelación. Para presentar una apelación, comuníquese con la revista por correo electrónico, citando el título de su manuscrito y explicando los motivos de la apelación. La decisión de la Dirección luego de una consideración de apelación es definitiva.

Para presentar una queja sobre el proceso editorial, la política o algún miembro del staff de la revista (secretaría, equipo de editores/as), comuníquese con la revista en primera instancia. Si considera necesario un mayor apoyo fuera de la dirección de la revista, favor de dirigirse a la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

PLAGIO Y FRAUDE CIENTÍFICO

Las colaboraciones postuladas deben ser originales e inéditas, y no deberán estar simultáneamente en proceso de evaluación en otra revista. Autores y autoras son enteramente responsables de su contenido y deben evitar toda práctica de plagio y/o auto-plagio.

Revista SAAP revisa todas las colaboraciones recibidas mediante el software iThenticate (Similarity Check - Crossref). Ante la detección de plagio el artículo será inmediatamente rechazado por el equipo editorial.

Autores y autoras pueden solicitar a la revista el envío del informe digital correspondiente con los resultados obtenidos por medio del software.

DECLARACIÓN DE INTERÉS

Todos los autores y autoras deben revelar cualquier relación financiera y personal con otras personas u organizaciones que puedan

influir (sesgar) de manera inapropiada en su trabajo, por ejemplo, consultorías, propiedad de acciones, honorarios, testimonio de expertos y expertas remunerados, solicitudes/registros de patentes y subvenciones u otros fondos. Los autores y autoras deberán incluir la declaración de interés en la portada, después de la afiliación institucional y la dirección de correo electrónico (ver INSTRUCCIONES A AUTORES Y AUTORAS). Si no hay intereses que declarar, indíquelo: ‘Declaración de interés: nada para declarar’.

DATOS RESPALDATORIOS

Los artículos aceptados para publicación deberán presentar un link de acceso a los datos respaldatorios de la investigación, los cuales deberán estar depositados en un sitio electrónico de acceso público.

SUJETOS HUMANOS

El trabajo de investigación debe cumplir con las protecciones habituales para sujetos humanos. Los investigadores e investigadoras no deben publicar ni compartir datos individuales identificables recopilados en el curso de la investigación sin el consentimiento específico de la persona (o su representante).

Si el cuerpo editorial lo solicita, los autores y autoras deben proporcionar evidencia de que la investigación reportada recibió la aprobación adecuada y se llevó a cabo de manera ética (por ejemplo, copias de aprobaciones, licencias, formularios de consentimiento de los y las participantes, supervisión ética).

DERECHOS DE AUTOR

Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la revista los derechos de reproducción, así como el derecho de ser el primer ámbito de publicación del artículo.

Los textos publicados por Revista SAAP se distribuyen amparados bajo una Licencia CREATIVE COMMONS 4.0 ATRIBUCIÓN-NO COMERCIAL-COMPARTIRIGUAL INTERNACIONAL (CC BY-NC-SA 4.0), que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que se mencione la autoría del artículo y a la primera publicación en esta revista.

Autores y autoras conservan el derecho de autor.

Autores y autoras deben considerar cuidadosamente la lista y el orden de los autores antes de presentar su manuscrito. Cualquier adición, supresión o reordenación de los nombres de los autores

en la lista de autoría debe hacerse sólo antes de que el manuscrito haya sido aceptado y sólo si lo aprueba la Directora de la revista.

En el caso de alegato por alguna conducta científica inapropiada o por conflicto de interés, es necesario que autores y autoras dirijan una carta a la Directora de la revista explicando el caso, al correo electrónico REVISTA@SAAP.ORG.AR

ÉTICA DE LA REVISTA

Revista SAAP adhiere a los Principios de Transparencia y Mejores Prácticas en Publicaciones Académicas planteado por el Comité de Ética para Publicaciones (COPE). El mismo se encuentra disponible en PUBLICATIONETHICS.ORG. Estos principios aplican a todas las personas implicadas en el proceso de publicación de la Revista: editores/as, Comité Editorial, Comité Asesor, autores/as y evaluadores/as.

Algunos de los principios planteados por COPE a los que Revista SAAP se compromete son los siguientes, sin perjuicio de los que aquí no se enumeran:

Contar con un equipo editorial, un consejo editorial y un consejo asesor comprometido con el buen funcionamiento de la publicación. Garantizar un proceso de revisión por pares de las contribuciones que el equipo editorial considere pertinentes de acuerdo a los objetivos de la revista.

Garantizar los derechos de autor y de difusión de los artículos publicados en la revista.

Sostener la calidad ética del material publicado en la revista, identificando y evitando malas prácticas en la investigación científica.

Mantener la periodicidad semestral en cuanto a la publicación de la revista.

Permitir el acceso gratuito a todo el material publicado en la web de la revista.

Publicar correcciones así como retractaciones y pedido de disculpas en caso de que sea necesario.

POLITICA DE ACCESO ABIERTO

Revista SAAP es de acceso abierto. Todos los textos publicados están disponibles gratuitamente en línea inmediatamente después de su publicación. La Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) cubre todos los gastos de la Revista. Los autores/as no pagan cargos por procesamiento de artículos (APC, por sus siglas en inglés).

