

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046-001X

ARTÍCULOS

- 3 **Tulia G. Falletti y Thea N. Riofrancos**
Participación endógena. Fortalecer
la consulta previa en economías extractivas
- 41 **Walter Cont y Alberto Porto**
Desigualdad y política fiscal
en las provincias argentinas (1995-2010)
- 83 **Cristian Altavilla**
Las facultades de legislación de los poderes
ejecutivos provinciales de la Argentina
- 113 **Daniel Schteingart, Juan Santarcángelo y Fernando Porta**
Cadenas globales de valor, innovación
y empresas transnacionales. Un abordaje empírico

CRÍTICA DE LIBROS

- 151 **Antonio Brasil Jr.**
La sociología argentina como desafío analítico
y una agenda de investigación

La responsabilidad por las opiniones expuestas
en las colaboraciones firmadas es exclusiva de los autores.

Esta edición de *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* cuenta con el apoyo de la Fundación Banco Ciudad.

Esta edición de *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* cuenta con el apoyo de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

REALIZACIÓN GRÁFICA: DEPARTAMENTO EDITORIAL
DEL INSTITUTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Impreso en la Argentina – Se terminó de imprimir
el 30 de agosto de 2019 en: Imprenta Dorrego,
Av. Dorrego 1102, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desarrollo Económico es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: **Journal of Economic Literature** (American Economic Association); **Sociological Abstract** (Cambridge Scientific Abstracts); **International Bibliography of the Social Science** (British Library of Political and Economic Science y UNESCO), **Clase** (UNAM, México); **Hispanic American Periodicals Index** (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en varias otras ediciones periódicas y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica. La revista integra el Núcleo Básico de publicaciones científicas de la Argentina, Latindex – CONICET.

PARTICIPACIÓN ENDÓGENA FORTALECER LA CONSULTA PREVIA EN ECONOMÍAS EXTRACTIVAS*

TULIA G. FALLETI** Y THEA N. RIOFRANCOS***

Introducción

¿Por qué algunas instituciones políticas se fortalecen mientras que otras permanecen débiles? ¿Por qué instituciones que se crean en condiciones similares luego se diferencian según sus niveles de fortaleza institucional? Las ciencias sociales han demostrado que las instituciones fuertes son esenciales para el desarrollo económico y político. A comienzos del siglo xx, por ejemplo, Max Weber argumentó que una burocracia fuerte y racional era esencial para el desarrollo del capitalismo (Weber, 1978). Más recientemente, tanto politólogos y economistas han destacado la importancia de instituciones políticas fuertes para el desarrollo económico y la resolución de conflictos (*e.g.*, Haggard, 1990; North, 1990; Acemoglu y Robinson, 2012). Y si bien en la ciencia política se han desarrollado teorías sobre el origen y la evolución de las instituciones (*e.g.*, Knight, 1992; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992; Thelen, 2004), mucha menos atención se ha prestado a por qué y cómo se fortalecen las instituciones (véase Brinks, Levitsky y Murillo, 2017).

* Artículo originalmente publicado en *World Politics*, vol. 70, N° 1, enero de 2018, Princeton, Cambridge University Press, pp. 86-121. Reproducido con la autorización de Cambridge University Press (traducción del inglés por Maya N. Essimel, University of Pennsylvania). Agradecemos a Taylor Gibson, Javier Revelo Rebolledo, Patrick Romano y Gabriel Salgado por su asistencia de investigación. Asimismo, a Carew Boulding, Kent Eaton, Calvin Garner, Mariana Giusti-Rodríguez, Yanilda González, Kathryn Hochstetler, Alisha Holland, Andrea Iff, Maiah Jaskoski, Steven Levitsky, María Victoria Murillo, Monika Nalepa, Juan Cruz Olmeda, Víctor Hugo Quintinilla Coro, Javier Revelo Rebolledo, Marie-Eve Reny, María Paula Saffon Sanin, Dan Slater, Oscar Vega Camacho y Gisela Zaremberg, por sus comentarios a versiones anteriores de este artículo. También agradecemos las sugerencias de comentaristas y participantes en los talleres universitarios y conferencias donde presentamos esta investigación. Los editores y cuatro evaluadores anónimos de *World Politics* proveyeron comentarios constructivos que mejoraron significativamente nuestro artículo. Las autoras participaron de forma equitativa en la escritura de este texto, con Tulia G. Falleti como responsable del análisis de Bolivia y Thea N. Riofrancos como responsable por la elección de la institución de consulta previa y del análisis de Ecuador.

** Profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de Pennsylvania y directora del Programa de Estudios de Latinoamérica y de Latinos de la misma universidad; <falleti@sas.upenn.edu>.

*** Profesora asistente de Ciencias Políticas en Providence College; <triofran@providence.edu>.

En este artículo, ofrecemos una explicación del fortalecimiento institucional basada en el estudio de las instituciones que forman parte de lo que Graham Smith llama “innovaciones democráticas”, vale decir, instituciones “específicamente destinadas a aumentar y promover la participación ciudadana en el proceso de decisiones políticas” (Smith, 2009: 1). Definimos instituciones participativas (IP) como instituciones formales y sancionadas por el Estado, creadas explícitamente para aumentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre bienes públicos o servicios sociales. Estas instituciones ofrecen a la ciudadanía mecanismos políticos regulares para interactuar con el Estado, que son más sustanciales que la participación electoral esporádica en las urnas y menos contenciosos que las protestas sociales. Algunos ejemplos de IP son el presupuesto participativo, los consejos locales de salud, los comités de agua, los comités de supervisión local y las consultas previas. Nuestro análisis empírico se centra en esta última institución.

Durante los últimos treinta años, los países latinoamericanos han sido líderes en la creación de IP. Pero mientras que algunas de estas instituciones han adquirido fuerza y permitieron la participación efectiva de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre bienes públicos y servicios sociales, otras han permanecido débiles –constituyen meras instituciones en papel o de adorno–. ¿Por qué las IP con diseños institucionales iniciales muy similares evolucionan de modo diferente? ¿Cuáles son las implicancias de estas diferentes trayectorias para las teorías sobre evolución institucional?

La literatura existente sobre IP en países en desarrollo identifica algunos factores a nivel local para explicar la fortaleza institucional de las innovaciones participativas. Entre estos factores se incluyen: la sinergia en las relaciones Estado-sociedad, un alto grado de descentralización fiscal, una oposición política débil en el nivel local, la existencia de líderes locales competentes, la agencia tecnocrática de los políticos y un alto nivel de apoyo cívico en el nivel local.¹ Estos valiosos estudios presentan comparaciones regionales de IP, entre y dentro de países, para explicar los diferentes niveles de éxito y fortalecimiento institucional de las innovaciones participativas.

En este artículo nos centramos en el nivel nacional para analizar las dinámicas que llevan a la creación de las IP –enfaticando el papel de la movilización social– y su fortalecimiento posterior –concentrándonos en la importancia del proceso de incorporación política de los actores sociales y políticos movilizados–. Proponemos centrarnos en el nivel nacional por tres razones teóricas y metodológicas. Primero, porque argumentamos que la movilización social de nivel nacional es importante para la adopción de IP. Segundo, porque el proceso de incorporación política de los actores movilizados a nivel nacional produce variación en el fortalecimiento de las IP. Tercero, porque cambiando el foco de análisis del nivel local al nacional, podemos identificar cambios importantes y sistemáticos en la regulación y aplicación de IP a través del territorio que son pertinentes a su fortalecimiento.²

¹ Sobre relaciones entre el Estado y la sociedad, véanse Abers (2000), Heller (2001), Fulmer, Godoy y Neff (2008), Wampler (2008), Baiocchi, Heller y Silva (2011), McNulty (2011) y Jaskoski (2014); sobre la descentralización y oposición local, véase Goldfrank (2011); sobre liderazgo, véanse Van Cott (2008), Baiocchi, Heller y Silva (2011) y McNulty (2011); y sobre el nivel de apoyo local, véanse Van Cott (2008) y Wampler (2008).

² Los conceptos de adopción, regulación e implementación institucional ayudan al análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad en diferentes fases de la institucionalización. En la práctica, estas fases están entrelazadas.

Proponemos una teoría endógena de la participación. Sostenemos que la fortaleza de las IP –definida en sus dimensiones de legitimidad, eficacia e implementación– depende de dos procesos. El primero es el proceso de movilización social que produce la institución. Las IP que son el producto de la movilización social son más propensas a transformarse en instituciones fuertes que las IP que se imponen desde arriba o por un proceso de difusión de “mejores prácticas”. Sostenemos que la movilización social es endógena al proceso de fortalecimiento de las IP. Segundo, para fortalecer a una institución recientemente creada, debe producirse un proceso de incorporación política de los actores sociales movilizados durante las posteriores etapas de regulación e implementación. Mostramos que si bien la movilización social es una condición necesaria de fortaleza institucional, no es suficiente, ya que es preciso que esos actores movilizados sean luego incorporados en el proceso de regulación e implementación de la institución.

Nuestra teoría endógena de la participación hace hincapié en la importancia de los movimientos sociales de base en la etapa inicial de adopción, y de su incorporación política, a través de partidos políticos o instituciones estatales, en el proceso posterior de desarrollo institucional. Tras mostrar procesos similares de adopción institucional de la consulta previa a través de la movilización social de movimientos indígenas, nuestros estudios de casos ilustran dos vías casuales divergentes: una de incorporación política del movimiento indígena y fortaleza institucional (Bolivia) y la otra de exclusión política del movimiento indígena y, por lo tanto, de debilitamiento institucional de la consulta previa (Ecuador).

Centramos nuestro estudio empírico en la consulta previa, que es el derecho colectivo de las comunidades indígenas –cuyas tierras o medio ambiente podrían verse afectados por la extracción de recursos naturales o por la realización de megaproyectos– a que sean consultadas antes de que dichos proyectos comiencen. En 1989, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoció el derecho de las comunidades indígenas a la consulta previa como parte de su Convenio 169 –también denominado Convención 169–, el cual emanó de un intento de proteger los derechos de los pueblos indígenas y de sus territorios. El Convenio establece que los pueblos indígenas deben ser consultados cuando una medida administrativa o legislativa podría afectarles directamente o a su medio ambiente. Debería aplicarse en espacial en casos de proyectos de infraestructura o de extracción que pudiesen afectar de forma negativa el acceso o uso de los territorios de comunidades indígenas.³ La consulta previa es, por tanto, un mecanismo institucional para la comunicación y negociación entre actores sociales con intereses distintos y, generalmente, contrapuestos: estados, corporaciones y comunidades indígenas.⁴ En el contexto de economías extractivas, por un lado, estados y corporaciones concuerdan generalmente en su interés de que los proyectos extractivos sean aprobados a fin de materializar ingresos fiscales y ganancias corporativas. Los intereses de las comunidades indígenas, por lo contrario, son más complejos, y con frecuencia están divididos entre aquellos que valoran los beneficios económicos de la extracción y aquellos a quienes les preocupa más el

³ Sobre las posiciones de los delegados de la OIT, véanse Rodríguez Piñero (2005, cap. 9) y Rodríguez Garavito (2011: 282-283).

⁴ Para una discusión más amplia sobre la consulta previa como mecanismo de negociación de intereses, véanse Rodríguez Garavito (2011) y Riofrancos (2017).

impacto socioambiental de dicha actividad y por tanto pueden llegar a oponerse a la actividad extractiva o al megaproyecto.

Hasta la fecha, 15 de los 22 países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT están en América Latina y el Caribe. Asimismo, un grupo importante de estos países han intensificado su dependencia económica en la extracción de recursos no renovables, lo cual hace a la consulta previa una institución altamente relevante en el contexto político-económico actual. Además, tratándose de una norma internacional, el diseño institucional de la consulta previa es muy similar entre países al momento de ratificación del Convenio. Sin embargo, una vez que la dinámica política interna se despliega, la fortaleza de la consulta previa varía ampliamente según cada contexto nacional. Dicha variación es el objeto de estudio de este artículo.

Nuestra teoría endógena de la participación contribuye a las literaturas de instituciones y de democracia participativa de tres maneras. En primer lugar, entendemos la fortaleza institucional como un proceso multifacético y secuencial, donde la cronología de eventos sucesivos, tanto en su relación entre sí como con el contexto políticamente pertinente, es de suma importancia. Un proceso reactivo de confrontación política entre movimiento indígena y el Estado, por ejemplo, es necesario en la fase de adopción inicial de la consulta previa. Sin embargo, si el proceso reactivo entre Estado y movimiento indígena continúa durante las fases de regulación e implementación de la consulta previa, esta puede resultar muy débil. El momento de la incorporación política de los actores del movimiento indígena con respecto al tipo de Estado vigente es también altamente consecuente, como ilustra nuestro análisis empírico.

En segundo lugar, analizamos una institución que casi no ha sido estudiada en la ciencia política, a pesar de su importancia en los debates sobre desarrollo económico y para la articulación de las demandas indígenas vis a vis el Estado. Los estudios existentes sobre consulta previa pertenecen en su mayoría a las disciplinas de antropología o de estudios legales, y se enfocan en casos específicos, con poco análisis comparativo sobre la institucionalización de este derecho colectivo. Además, a diferencia de los presupuestos participativos y otras instituciones deliberativas estudiadas por la literatura sobre democracia participativa, la consulta previa involucra directamente al sector empresarial. El hecho de que la consulta previa pueda potencialmente interrumpir los proyectos estratégicos de extracción tiene implicancias valiosas para las ganancias corporativas, los ingresos fiscales y las dinámicas de Estado-sociedad.

Tercero, nuestro análisis empírico permite la identificación de un factor causal poco explorado en la investigación sobre IP: la incorporación política de los movimientos indígenas. Nuestros casos muestran que los partidos de izquierda en el gobierno no son suficientes para el fortalecimiento de la consulta previa.⁵ Según Patrick Heller, también es necesaria una relación orgánica entre el partido –o el Estado– y las bases del movimiento social (Heller, 2001). En particular, identificamos la incorporación del movimiento indígena al Estado como un factor determinante en el fortalecimiento de la consulta previa.

En la siguiente sección desarrollamos la teoría de la participación endógena y definimos cuatro variables de interés. Luego discutimos la metodología, la selección

⁵ Sobre el papel de los partidos de izquierda en las IP, véase Baiocchi (2005); para un análisis sobre el papel de los partidos indígenas y alcaldes innovadores que profundizaron las innovaciones democráticas locales, véase Van Cott (2008).

de casos y los argumentos alternativos. Realizamos un estudio comparativo de dos casos “más similares”, Bolivia y Ecuador, donde se adoptó la consulta previa a través de procesos similares, pero posteriormente se divergió en resultados de fortaleza institucional. En las conclusiones, se resumen los hallazgos principales y se destacan las implicancias metodológicas y sustantivas de nuestra teoría endógena de la participación para el estudio de las IP y del fortalecimiento institucional.

Teoría endógena de la participación: fortalecimiento institucional de la consulta previa

Nuestra teoría endógena de la participación interrelaciona dos literaturas que han permanecido generalmente separadas: el institucionalismo histórico y la democracia participativa. En cuanto al institucionalismo histórico, desarrollamos la idea de que los efectos de IP deben entenderse en relación con el proceso que las genera, y proporcionamos evidencia empírica que justifica esta afirmación (Thelen y Mahoney, 2015: 26-27). También asumimos el reto de estudiar instituciones con diferentes grados de fortaleza en contextos recientemente democratizados (Levitsky y Murillo, 2009: 123-124). Además, adaptamos una conceptualización institucionalista clásica de la incorporación de movimientos sindicales para analizar la incorporación de movimientos indígenas y extender temporalmente las conclusiones de esa literatura a la incorporación indígena en Bolivia y a su falta de incorporación en Ecuador (Collier y Collier, 1991; Van Cott, 2005; Yashar, 2005; Lucero, 2008; Van Cott, 2008). Aplicando el método secuencial comparado, identificamos las secuencias casuales de eventos donde la consulta previa se vuelve una institución legítima y eficaz, y que se hace cumplir –o es *enforced*– por el Estado. Alternativamente, también registramos la secuencia causal por la cual la consulta previa queda estancada en una trayectoria de institucionalización débil (Falleti y Mahoney, 2015). Con respecto a la literatura sobre democracia participativa, nos basamos en recientes contribuciones que han determinado dos vías causales de adopción institucional, con consecuencias importantes para su posterior fortalecimiento.

Definimos la variable dependiente, la *fortaleza institucional*, como el grado en que las instituciones –en nuestro caso, la consulta previa– son legítimas y eficaces, y el Estado las hace cumplir. En relación con la legitimidad y la eficacia, nos basamos en una investigación reciente de Arjona sobre instituciones locales en contextos de guerra civil. En la conceptualización de Arjona, las instituciones de alta calidad son legítimas y efectivas, lo que significa “que la mayoría de los miembros de una comunidad creen que sus instituciones son adecuadas” o justas (Arjona, 2015: 183). Las instituciones locales son legítimas cuando las personas de la comunidad aprueban las reglas establecidas para resolver conflictos, y son eficaces cuando las personas efectivamente las siguen (Arjona, 2016: 130).

La tercera dimensión de fortaleza institucional, que el Estado la haga cumplir –o *enforcement*–, está relacionada con la probabilidad de ser castigado por no seguir las reglas. En nuestro caso es el Estado quien hace cumplir esta institución, ya que es él que ratifica y regula la consulta previa.⁶ En tanto la consulta previa es ratificada

⁶ Para una definición más extensa de *enforcement*, véase Levitsky y Murillo (2009: 117 y fn. 1).

y regulada por el Estado, operacionalizamos el hacerla cumplir como el grado en que la institución es promovida por el Estado, garantizando que todas las partes cumplan con los acuerdos alcanzados. La promoción no es solo una función de las capacidades del Estado, sino también de su disposición a aplicar la ley y promover la institución de consulta previa.⁷

La definición de fortaleza institucional, que conlleva altos niveles de legitimidad, eficacia y cumplimiento, recupera aportes de diversos enfoques –rara vez combinados– sobre institucionalidad en sociología, economía y ciencia política. De la tradición sociológica, tomamos la idea de que la internalización de las rutinas o prácticas percibidas como legítimas de los individuos son el centro de la fortaleza institucional.⁸ La legitimidad es lo que mantiene una institución en su lugar y garantiza que se aplique una vez que los intereses políticos o coaliciones que existían en el momento de su creación desaparecen. De la tradición económica, tomamos prestada la idea de que las instituciones resuelven conflictos y generan estabilidad al limitar el rango de opciones que enfrentan los actores (*e.g.*, North, 1990). Las instituciones eficaces son aquellas que son obedecidas por los actores sociales porque proporcionan no solo mapas cognitivos, sino también atajos prácticos para la acción social. Además, los actores racionales pueden comparar los costos de cumplimiento frente a los costos de violar las normas institucionales, lo cual genera que actúen de forma racional y consecuente con la minimización del costo de eficacia que confiere una institución fuerte. De la tradición institucionalista histórica de la ciencia política, tomamos prestada la idea de que una fuente clave de fortaleza institucional es la alineación entre los intereses de las coaliciones políticas que generan la institución por un lado, y los objetivos de la institución y sus efectos distributivos, por el otro (*e.g.*, Pierson, 2016). Debido a la presencia de mecanismos de retroalimentación positiva, las instituciones continúan aplicándose –y algunas veces evolucionan gradualmente– después de que las coaliciones políticas o las circunstancias en las que se originaron han cambiado. En tanto la institución demuestre que es legítima y efectiva, puede seguir siendo cumplimentada, y así fortalecida, aun cuando la coalición que la originara desapareciera con el pasar del tiempo. En nuestra opinión, estas tres dimensiones de fortaleza institucional se refuerzan mutuamente: la legitimidad facilita la eficacia, y ambas facilitan la cumplimentación. Como nuestros casos empíricos lo demostrarán, esta conceptualización ecléctica y comprehensiva de la fortaleza institucional potencia el análisis del estudio de la génesis institucional y de su desarrollo.

A continuación, ofrecemos las condiciones de fortalecimiento en un subconjunto de instituciones políticas ampliamente ignoradas en la literatura sobre instituciones. Sostenemos que, entre la etapa de adopción de una institución participativa y su fortalecimiento, hay un proceso intermedio fundamental: la incorporación política de los actores movilizados que han creado esta institución. Nuestro análisis comparativo demuestra que sin la incorporación política de los actores movilizados durante las etapas de regulación e implementación, las IP quedan débiles. En el caso de la consulta previa, los movimientos indígenas son los actores clave que generaron

⁷ En este sentido, nuestra operacionalización de la aplicación excluye la posibilidad de *forebearance* –o la elección de no hacer cumplir la institución– por parte del Estado; sobre *forebearance* véase Holland (2016).

⁸ Aunque no se trata de un autor institucionalista, véase Bourdieu (1984, en particular cap. 8).

la demanda para su adopción por parte del Estado. En los inicios de la década de 1990, demandaron la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Esto, en el marco de una crisis del régimen corporativista en América Latina y de la politización de las identidades indígenas, debido principalmente a la aplicación de las reformas neoliberales.⁹

El análisis histórico comparado de Ruth Berins Collier y David Collier sobre la incorporación del movimiento obrero en ocho países latinoamericanos ofrece un modelo para teorizar la incorporación de movimientos indígenas en la región. Definimos *incorporación política indígena* como un intento sostenido y al menos parcialmente exitoso por parte del Estado de legitimar y dar forma a un movimiento indígena institucionalizado.¹⁰ Como en el caso de la incorporación laboral que estudiaran Collier y Collier, durante el proceso de incorporación política indígena, el Estado influye en la creación de nuevas instituciones para relacionarse con el movimiento indígena y contribuye a articularlo con el sistema de partidos. Algunos ejemplos de nuevas instituciones de relaciones Estado-movimiento indígena que dan cuenta de un proceso de incorporación política son: la consulta previa, las autonomías territoriales indígenas, el reconocimiento de idiomas indígenas, el control indígena de la educación bilingüe y de agencias de desarrollo comunitario, el pluralismo jurídico que reconoce a la justicia indígena, el reconocimiento del *ayllu* –en la región andina de Sudamérica– o de otras formas de gobernanza comunal indígena, y la definición del Estado como plurinacional, para incluir el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas. En relación con los nuevos enfoques de articulación del movimiento indígena con el sistema de partidos, algunos ejemplos de incorporación política indígena incluyen el principio de representación descriptiva en la selección de candidatos de los partidos políticos a posiciones representativas de nivel nacional, y la creación de escaños legislativos reservados para representantes de grupos étnicos.¹¹

Por otra parte, las innovaciones metodológicas en la literatura de institucionalismo histórico nos ha permitido distinguir entre secuencia de eventos reactivos y de retroalimentación positiva. En secuencias reactivas, a los primeros eventos les siguen contra-reacciones y reversiones en la dirección que toma el proceso, vale decir, una dinámica de reacción/contrarreacción entre eventos estrechamente ligados. En cambio, en las de retroalimentación, los eventos se mueven de modo constante en una misma dirección y persiguen un mismo resultado con el paso del tiempo, de manera que se torna cada vez más difícil revertir la dirección o volver al punto de inicio del proceso (Mahoney, 2000: 512, 526-527). El camino hacia IP sólidas se caracteriza por una secuencia reactiva de movilización social y relaciones contenciosas entre el Estado y la sociedad civil durante la fase de adopción, seguido de una secuencia de retroalimentación positiva durante las fases de regulación e implementación de la institución.

También nos basamos en la literatura sobre democracia participativa, que ha identificado dos vías casuales para la adopción de IP. Primero, las IP pueden resultar

⁹ Los pueblos indígenas habían sido movilizados políticamente anteriormente, pero a principios de la década de 1990, la escala de la organización política indígena era translocal e incluso nacional, y se llegaron a formar partidos políticos indígenas. Para un análisis exhaustivo de la movilización indígena durante este período, véase Yashar (2005).

¹⁰ Adaptado de Collier y Collier (1991: 5, 161-168). Véase también Bowen (2011: 461-463).

¹¹ Esto implica que, legal e institucionalmente, la incorporación conlleva más transformaciones políticas que el proceso de inclusión, entendida como “la presencia en la toma de decisiones de miembros de grupos históricamente excluidos”; véase Htun (2016: 4).

de movilizaciones y demandas ascendentes. Por ejemplo, en Porto Alegre (Brasil), el presupuesto participativo fue inicialmente una propuesta de movimiento social. Fue adoptado por el gobierno municipal a través de un proceso de interacciones contenciosas entre las asociaciones de vecinos y la administración local, como parte de un conjunto más amplio de reformas institucionales centradas en la democratización del Estado, la justicia social y la redistribución económica (Baiocchi y Ganuza, 2015). En segundo lugar, las IP pueden imponerse desde arriba, a falta de una demanda de la sociedad civil, como fue ampliamente el caso en Perú y México, o como resultado de la difusión de presupuestos participativos como una mejor práctica. En este último camino, los estudios muestran que las IP no alteran fundamentalmente las relaciones Estado-sociedad y permanecen débilmente institucionalizadas.¹²

Nuestra teoría endógena de la participación propone dos hipótesis:

- Hipótesis 1: los actores sociales movilizados son una condición necesaria, pero no suficiente, para la posterior fortaleza institucional de las IP.¹³
- Hipótesis 2: para que la institución participativa gane fuerza institucional, los movimientos sociales responsables por demandarla y crearla deben ser incorporados políticamente y, por lo tanto, deben tener la oportunidad de participar en el proceso de regulación e implementación de la institución.

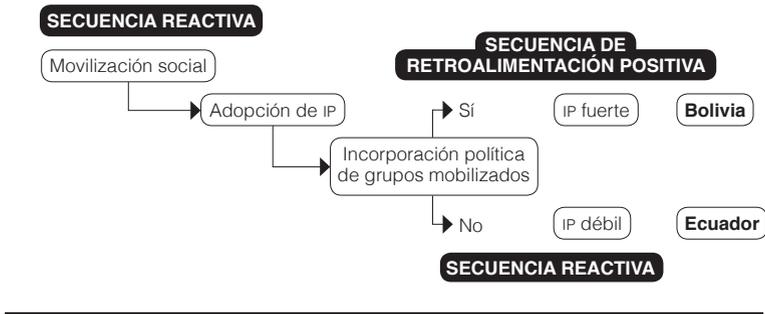
La figura 1 resume el argumento principal con respecto a estas dos hipótesis y sitúa nuestros estudios de caso. Tanto la naturaleza del movimiento indígena como del Estado –o partido/s político/s– que lo incorpora son altamente relevantes. En ambos casos, los movimientos indígenas fuertes fueron producto, por un lado, de lazos supralocales que unían a las comunidades indígenas territorialmente dispersas y étnicamente diferenciadas en federaciones regionales y nacionales; y, por otro, de amenazas concretas a su autonomía territorial, ya sea por colonización de tierras por parte del Estado, por privados o por la expansión de actividades extractivas (Brysk, 2000; Lucero, 2003 y 2008; Yashar, 2005; Colloredo-Mansfeld, 2009).

La existencia de movimientos indígenas translocales, coordinados y movilizados en torno a injusticias claras, fue una condición necesaria para empujar al Estado a la adopción de la consulta previa. Nuestros casos empíricos muestran que, después de la adopción, el tipo de partido político y el tipo de Estado son importantes para el proceso de incorporación política indígena y, por ende, para la fortaleza institucional de la consulta previa. Donde los movimientos indígenas se desarrollaron o se incluyeron en partidos políticos que comprendían una amplia coalición de clases cruzadas –trabajadores, campesinos y clase media– e interétnica –indígenas y mestizos (poblaciones mixtas descendientes de indígenas y europeos)–, su capacidad para ganar elecciones y ocupar el poder estatal se potenció (Rice, 2011; Madrid, 2012;

¹² Entre otros, véanse Goldfrank (2011), McNulty (2011), Hevia de la Jara e Isunza Vera (2012: 80), Baiocchi y Ganuza (2015) y Zaremborg, Isunza Vera y Gurza Lavallo (2018).

¹³ Nos referimos aquí a actores sociales movilizados que, al menos, deben adquirir relevancia nacional. Por ejemplo, en nuestros casos, el fortalecimiento institucional fue factible solo cuando el movimiento indígena estaba coordinado a nivel nacional y atraía al gobierno central con sus demandas. En contraste, creemos que no existe un límite máximo de movilización social para la creación y el fortalecimiento institucional. En los regímenes políticos con al menos un mínimo de *accountability*, si los actores sociales organizados, coordinados y movilizados a nivel nacional están incorporados políticamente, sus reclamos deberían encontrar canales político-institucionales.

FIGURA 1
Proceso de creación y fortalecimiento institucional de instituciones participativas



Fuente: Elaboración propia.

Anria, 2013). Este tipo de desarrollo del partido político ocurrió en Bolivia, pero no en Ecuador. Además, el tipo de Estado al que se enfrentan esos movimientos y sus partidos políticos también tiene consecuencias para la fortaleza institucional de la consulta previa. La fortaleza de esta institución requiere no solo de capacidad reguladora estatal, sino también de la voluntad política por parte del Estado de mediar en las interacciones entre las comunidades indígenas y las corporaciones cuando sea necesario. Esta orientación del Estado es mucho más probable en un Estado progresista que en uno de carácter neoliberal.¹⁴ En Ecuador, el apogeo de la coordinación y movilización indígena ocurrió a fines de la década de 1990, en el contexto del Estado neoliberal, lo que significó que dicha incorporación fue fragmentada y el movimiento indígena permaneció sustancialmente excluido del gobierno y del proceso de formulación de políticas públicas. En Bolivia, por el contrario, el ascenso político del movimiento indígena coincidió con otros desafíos políticos y electorales que tuvo que enfrentar el Estado neoliberal. Posteriormente, las demandas indígenas se incorporaron al Estado –incluso en la nueva Constitución de 2009– y la consulta previa se implementó en el contexto del Estado progresista, a partir de 2006.¹⁵

Metodología, selección de casos y explicaciones alternativas

Los hallazgos de los estudios sobre IP proporcionan una lección metodológica importante. Los diseños de investigación experimentales que asignan al azar instituciones

¹⁴ Los estados progresistas son los que fueron gobernados por la izquierda política desde los inicios del siglo XXI. Estos gobiernos enfatizaron el papel del Estado en la economía y promovieron la redistribución económica. Véase, entre otros, Bringel y Falero (2016).

¹⁵ Agradecemos a Oscar Vega Camacho por su comentario acerca de la temporalidad de la inclusión indígena.

o prácticas participativas sufren de una deficiencia importante. En los estudios que emplean experimentos de laboratorio o de campo, las IP –que van desde comités de desarrollo en aldeas rurales financiados por la asistencia internacional hasta la introducción de instituciones de representación descriptiva, como las cuotas de género o étnicas– se imponen aleatoriamente en distintas localidades y se estudian sus efectos a nivel de la aldea, el hogar o el individuo.¹⁶ Estos estudios aíslan la institución participativa (el tratamiento) como la causa de las diferencias observadas entre las unidades de análisis. Pero, al aplicar de forma exógena una institución participativa a una población aleatoria, los estudios experimentales no pueden abordar las causas más importantes que explican los efectos políticos de las IP: sus orígenes políticos y su proceso de institucionalización. Los diseños de investigación experimental pueden arrojar luz sobre los efectos de las IP que se imponen desde arriba, pero no pueden explicar los efectos de las instituciones que surgen como resultado de la movilización social. Sospechamos que esta es la razón por la que los efectos del tratamiento en estos estudios son en general pequeños o estadísticamente no significativos.

Por tal motivo, adoptamos un enfoque teórico institucional histórico y una metodología secuencial comparativa para estudiar la creación y fortaleza de las IP. Nuestro diseño de investigación implica la comparación profunda de dos casos “más similares” para controlar explicaciones causales alternativas. Muchas similitudes hacen de Bolivia y Ecuador excelentes casos de comparación. Son similares en tamaño de población –diez y quince millones de personas, respectivamente–. Tienen economías de ingresos medio-altos que dependen en gran medida de las exportaciones de productos primarios, en especial de los hidrocarburos, lo que hace que la consulta previa sea estratégicamente importante.¹⁷ En ambos países, los pueblos indígenas representan una gran parte de sus poblaciones.¹⁸ Sus movimientos indígenas, históricamente ubicados en las sierras y más recientemente en la Amazonía y las tierras bajas, estaban muy bien organizados en la década de 1990 (Yashar, 2005, caps. 4 y 5). Ambos países tenían sistemas de partidos débilmente institucionalizados en la misma década, nivelando *a priori* las oportunidades de la incorporación política indígena liderada por partidos.¹⁹ E históricamente, ambos han tenido bajos niveles de capacidad estatal.

Además, a mediados de la década de 2000, los movimientos sociales llevaron a dos presidentes de izquierda al poder. Los presidentes Evo Morales (Bolivia) y Rafael Correa (Ecuador) destacaron la importancia de la participación popular en sus campañas políticas y presidieron reformas constitucionales profundas. Como escribe Maristella Svampa, Bolivia y Ecuador son “los dos países donde los movimientos sociales antineoliberales de fines del siglo xx y principios del siglo xxi estuvieron acompañados no solo por el surgimiento de nuevos gobiernos (progresistas o populares), sino también por procesos constituyentes con el objetivo explícito de repensar o restablecer

¹⁶ Véanse, por ejemplo, Chattopadhyay y Duflo (2004), Björkman y Svensson (2009), Fearon, Humphreys y Weinstein (2009), Casey, Glennerster y Miguel (2012), Grossman y Baldassarri (2012), Humphreys, Sánchez de la Sierra y Van der Windt (2012) y Beath, Christia y Enikolopov (2013).

¹⁷ En 2011, los *commodities* representaron el 86% del total de las exportaciones de Bolivia y Ecuador, y los hidrocarburos superaron el 50% de sus exportaciones (Campello y Zucco, 2015, apéndice B: 5).

¹⁸ Alrededor del 40% de la población se autoidentifica como indígena en Bolivia y el 7% lo hace en Ecuador (Htun, 2016: 26). Pero cuando los mestizos se consideran en Ecuador, se estima que este porcentaje aumenta al 30% o 38% (Yashar, 2005: 21; Layton y Patrinos, 2006: 32).

¹⁹ Mainwaring y Scully (1995).

el pacto social” (Svampa, 2018: 13). Las nuevas constituciones de Bolivia (2009) y Ecuador (2008) están a la vanguardia en su reconocimiento de la plurinacionalidad, los derechos colectivos y los derechos de la naturaleza. También articulan una concepción innovadora de desarrollo llamada “buen vivir”, definida como “acceso y disfrute de los bienes materiales y la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos”.²⁰ Estas dos constituciones “resumen los mejores esfuerzos de la región en favor de los derechos indígenas” (Gargarella, 2013: 182). El derecho colectivo a la consulta previa está inmerso en esta nueva jurisprudencia, tanto en Bolivia como en Ecuador.

Sin embargo, a pesar de estas similitudes estructurales e institucionales, la consulta previa muestra diferencias destacadas en Bolivia y Ecuador. Por ejemplo, Steven Levitsky y Victoria Murillo señalan que la inestabilidad del régimen político, la inestabilidad electoral, la desigualdad social, el copiado institucional y el diseño institucional rápido son causas que contribuyen a la debilidad institucional en América Latina (Levitsky y Murillo, 2013: 97-100). Pero, mientras estas condiciones caracterizan a ambos casos nacionales, la consulta previa se fortaleció en Bolivia, y no así en Ecuador. Además, mientras que Levitsky y Murillo están más enfocados en la amenaza que representan las élites –económicas, militares o religiosas– para la implementación y estabilidad institucional, se demuestra que las relaciones entre el Estado y los movimientos sociales de base también pueden explicar la implementación y el fortalecimiento de las IP (Levitsky y Murillo, 2009: 122).

Otro conjunto de explicaciones alternativas surge de la literatura sobre IP. Algunos de estos estudios enfatizan que la sinergia entre Estado y sociedad civil es un prerrequisito para el fortalecimiento y contenido democrático de las instituciones que capacitan a la ciudadanía para participar en la formulación de políticas públicas. Por ejemplo, Rebecca Abers define la sinergia como un tipo de relación Estado-sociedad en la que ambas partes colaboran, a la vez que siguen siendo relativamente autónomas (Abers, 2000: 12-17). Esta relación complementaria, argumenta, “[promueve] la democratización de ambos” (Abers, 2000: 5). De manera similar, el estudio de Françoise Montambeault sobre las instituciones municipales participativas en Brasil y México ofrece una tipología de relaciones entre el Estado y la sociedad que enfatiza la importancia de la participación colectiva (vs. individual) y autónoma (vs. controlada) por parte de la ciudadanía (Montambeault, 2015). En contraste con este trabajo, creemos que la incorporación política es diferente de la sinergia. Según nuestro enfoque, la incorporación política indígena ocurre en un continuo que puede ir desde la sinergia –en un extremo– hasta la cooptación –en el otro–. Cualquiera de estos, u otros tipos de incorporación política, puede resultar en fortaleza institucional.

Aplicamos un método de rastreo inductivo de procesos para identificar los eventos clave en los procesos de Bolivia y Ecuador –esto es, los eventos que llevan a la adopción, regulación e implementación de la consulta previa–. Para controlar la variación en los sectores económicos, nos centramos en consultas previas en el sector de hidrocarburos: gas natural en Bolivia y petróleo en Ecuador.²¹ En ambos

²⁰ Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien” (cit. en Pérez Castellón, 2011: 66). Véase también República de Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013; disponible en <www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>, consultado el 21 de septiembre de 2017.

²¹ En Bolivia no se implementaron consultas previas en el sector minero sino hasta 2016. No incluimos el

países, la tensión entre un modelo de acumulación dependiente de la extracción –que se afianzó aun más durante el reciente auge de los productos extractivos (2000-2014)– y la adopción de derechos indígenas hacen que la consulta previa en el sector de hidrocarburos se constituya en un caso de prueba difícil para el fortalecimiento institucional.²² Nuestros estudios de caso se basan en datos recopilados a partir de entrevistas formales realizadas con actores estatales, sectoriales y de movimientos sociales; investigación de archivos sobre la adopción, regulación e implementación de consultas previas; y literatura secundaria sobre la historia de la movilización indígena, su incorporación en partidos políticos o en el Estado, y las reformas constitucionales del pasado reciente.²³

Rastreo del proceso de institucionalización de la consulta previa en Bolivia

La introducción del derecho a la consulta previa en Bolivia fue parte de un proceso de transformación institucional que buscaba fortalecer el componente participativo de la democracia, en respuesta principalmente a la movilización de sectores indígenas. Desde principios de la década de 1990, el proceso de institucionalización de la consulta previa cambió de un tipo de secuencia reactiva –de 1990 a 2005– a una secuencia de retroalimentación positiva –después de 2006.

La adopción contenciosa de la consulta previa en Bolivia

Desde 1990 hasta 2005, el proceso de adopción de la consulta previa en Bolivia fue reactivo, caracterizado por una dinámica de reacción/contrarreacción entre las administraciones neoliberales del gobierno nacional y las organizaciones indígenas. Afectados por las políticas neoliberales, los grupos indígenas de tierras bajas –que habían sido excluidos del pacto corporativista resultante de la revolución de 1952– se organizaron en la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB) y exigieron el reconocimiento de los derechos indígenas a nivel internacional, además de su inclusión política y económica.²⁴ En respuesta a la marcha de 1990 del CIDOB por el territorio y la dignidad, en 1991 el presidente Jaime Paz Zamora ratificó

proceso de consulta sobre la construcción de una carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré, conflicto que está en curso y requiere un artículo aparte.

²² Para investigaciones acerca del auge de los *commodities*, véanse CEPAL (2010), Cypher (2010) y Sinnott, Nash y De la Torre (2010). Sobre literatura acerca de la tensión entre la extracción de recursos y los derechos indígenas, véanse Escobar (2010), Tockman y Cameron (2014), Rodríguez Garavito (2016) y Svampa (2016: 346-358).

²³ En Ecuador, la investigación del trabajo de campo se realizó entre febrero y marzo de 2013 y julio de 2014, y nos basamos en un período más largo de trabajo de campo de un proyecto relacionado (2011-2013). En Bolivia, el trabajo de campo se realizó en marzo de 2014.

²⁴ El pacto corporativista que surgió de la Revolución de 1952 se refiere a la alianza entre el liderazgo populista victorioso del Movimiento Nacionalista Revolucionario y parte de los sectores populares insurgentes organizados en sindicatos obreros y campesinos. Este régimen corporativista promovió el sufragio universal, mayores derechos laborales, la nacionalización de la industria y la reforma agraria. Incorporó a los sectores populares de los Andes y de los valles de Cochabamba, pero excluyó en gran medida a los de las tierras bajas del Oriente boliviano. La incorporación del campesinado, de hecho, fue incompleta e imperfecta, lo que creó las condiciones para el resurgimiento de las demandas étnicas (Rivera Cusicanqui, 1990: 104, 107-109; Rivera Cusicanqui, 2004: 20). Durante la década de 1990,

el Convenio 169 de la OIT. Aunque la ratificación de esta norma internacional fue importante para el reconocimiento de los derechos colectivos de los indígenas, durante la década de 1990 las consultas con las comunidades indígenas se realizaron de modo esporádico, ya que la consulta previa estaba débilmente institucionalizada en Bolivia. Por ejemplo, no había reglas claras sobre cuándo, cómo o quién debía llevar a cabo las consultas. Al carecer de un marco regulatorio, las consultas se guiaron por el Convenio 169 de la OIT y la Ley N° 1.333 de Bolivia sobre el medio ambiente, que contenía solo un artículo sobre consulta previa.²⁵

Luego de una gran movilización social durante la “guerra del gas” de octubre de 2003, emergieron otras ampliaciones y enmiendas al derecho de consulta previa. Como resultado, el presidente Gonzalo “Goni” Sánchez de Lozada decretó que el gas natural solo se exportaría con “consultas y debates” (Decreto N° 27.210). Pero las protestas contra las políticas neoliberales de “Goni” continuaron, lo que llevó poco después a su renuncia. Cuando el vicepresidente Carlos Mesa asumió la presidencia, convocó a un referéndum nacional sobre hidrocarburos, que contenía cinco preguntas relacionadas con su explotación y administración por parte del Estado. Mayoritariamente, los bolivianos favorecieron la propiedad estatal de hidrocarburos (92% de la población) y la refundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) (87% de apoyo). En 2005, Mesa presentó un proyecto de ley sobre hidrocarburos al Congreso, pero el contexto político era menos que propicio para un compromiso político. La derecha política, liderada por el Comité Cívico de Santa Cruz en el departamento Oriental del mismo nombre, exigió un aumento en la autonomía departamental como contrapeso al creciente poder del movimiento indígena y para salvaguardar sus intereses territoriales y económicos.²⁶ La izquierda política, liderada por Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS), y con el apoyo abrumador de electores y grupos indígenas, exigió una mayor participación estatal en la propiedad y administración del gas natural (Giusti Rodríguez, 2017). En medio de una nueva ola de protestas populares, Mesa renunció para evitar tener que firmar o vetar la nueva ley de hidrocarburos.²⁷ Días después, el presidente del Congreso, Hormando Vaca Díez, aprobó la ley.

La Ley N° 3.058 sobre hidrocarburos fue fundamental para la institucionalización de la consulta previa en Bolivia y el resultado directo de la dinámica de reacción/contrarreacción entre el gobierno y el movimiento indígena. Como escribe la antropóloga Denise Humphreys Bebbington, “esta ley [...] representó la culminación de años de movilización, acuerdos y negociación con funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo, acercando a los grupos indígenas de tierras bajas a su objetivo de con-

“el CIDOB exigió territorio indígena; autonomía organizativa para decidir los términos de participación política y desarrollo; el derecho al autogobierno; el reconocimiento del derecho consuetudinario y el pluralismo jurídico; y el derecho a la supervivencia y el desarrollo cultural”, entre otros (Yashar, 2005: 203). Entrevista a Oscar Vega Camacho, La Paz, 20 de marzo de 2014.

²⁵ Entrevista a Mónica Castro, ex empleada de la Dirección de Gestión Ambiental, Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE), La Paz, 21 de marzo de 2014.

²⁶ Por *movimiento indígena* entendemos la acción política coordinada de varias organizaciones indígenas, de las cuales las más destacadas en Bolivia son la CIDOB, que agrupa a las comunidades indígenas de las tierras bajas, y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), que agrupa a las comunidades indígenas de las tierras altas.

²⁷ Entrevistas a Carlos Mesa, presidente de Bolivia durante 2003-2005, La Paz, 21 de marzo de 2014 y Filadelfia (Pensilvania), 12 de septiembre de 2014.

rol efectivo sobre sus territorios” (2012: 59). Uno de los diez títulos de la ley estaba dedicado explícitamente a “los derechos de los pueblos campesinos, indígenas y originarios” (título 7). La ley invocó directamente el Convenio 169 de la OIT y legisló que un proceso obligatorio de consulta de las comunidades indígenas debería tener lugar antes de la implementación de cualquier proyecto de explotación de hidrocarburos. Además de la obligatoriedad del proceso de la consulta previa, la ley especificó que “las decisiones resultantes de este proceso de consulta deben respetarse” (art. 115). La ley también especificaba que los ministerios de Hidrocarburos y de Medio Ambiente y Agua eran conjuntamente responsables de implementar la consulta con financiamiento de la presidencia (art. 117).²⁸

Cabe señalar que ni la propuesta del MAS ni el proyecto de ley original del presidente Mesa incluyeron una sección tan extensa sobre consulta previa.²⁹ En cambio, el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), una organización no gubernamental que trabajó en estrecha colaboración con las cinco principales organizaciones indígenas nacionales agrupadas en el Pacto de Unidad, elaboró una propuesta para legislar sobre la consulta de comunidades y pueblos indígenas.³⁰ De hecho, diez días después de la aprobación de la Ley N° 3.058, el Pacto de Unidad presentó una carta al presidente del Congreso en la que solicitaba, entre otros cambios, que el proceso de consulta fuera “vinculante”.³¹ Aunque tal reforma no se llevó adelante, las demandas del movimiento indígena organizado reflejan su grado de capacidad política y coordinación justo antes de que Morales y el MAS asumieran la presidencia.

La incorporación política indígena y el fortalecimiento institucional de la consulta previa en Bolivia

Desde que el MAS se convirtió en el partido de gobierno en 2006 y hasta 2009, el proceso de institucionalización de la consulta previa se reforzó, ya que el gobierno apoyó en gran medida las demandas del movimiento indígena, que constituía el núcleo de su base social y parte de su liderazgo (Madrid, 2012: 50-58; Schavelzon, 2012; Anria, 2013). El MAS es un partido con apoyo en movimiento sociales que surgió de la movilización de campesinos y cultivadores de coca y se expandió a raíz de las “guerras” por el agua y el gas de principios de la década de 2000 (Anria, 2013: 23-28). Representaba a un distrito electoral principalmente indígena, pero, como lo demuestra Santiago

²⁸ Este esquema de financiación cambió en 2007.

²⁹ La propuesta de ley del presidente Carlos Mesa mencionaba que en las tierras comunales indígenas –Tierras Comunitarias de Origen (TCO)–, un proceso de consulta con las comunidades indígenas sería obligatorio antes del estudio del impacto ambiental. Era un párrafo corto, de una oración, parte del artículo sobre monitoreo ambiental, hacia el final del proyecto de ley (Presidencia de la República, Proyecto de Ley de Hidrocarburos, art. 107, 37, 6 de septiembre de 2004). De manera similar, la propuesta del MAS incluyó una oración que indicaba que el Convenio 169 de la OIT debía cumplirse cuando las actividades de hidrocarburos involucren TCO (Bancada Parlamentaria MAS-IPSP, Proyecto de Ley de Hidrocarburos, art. 62, transcrita en CEJIS, 2004: 139).

³⁰ El Pacto de Unidad agrupó a la CONAMAQ, la cicob, la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIOS “BS”), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia (CSCIB) y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); y representó a una gran variedad de pueblos indígenas (CEJIS, 2004: 189-206).

³¹ Pacto de Unidad, Proyecto de Modificatoria a la Ley N° 3.058, 27 de mayo de 2005, consultado en el Archivo Central del Congreso Nacional de Bolivia.

Anria, el éxito político del partido se basó en la formación de una amplia coalición con múltiples bases territoriales, de clase y étnicas (Anria, 2013).³² En contraste con el partido Pachakutik de Ecuador, el MAS no era un partido estrictamente indígena, sino que incorporaba y representaba las demandas de los movimientos indígenas. Como Raúl Madrid escribe en su estudio comparativo de los partidos étnicos en los Andes, el MAS facilitó la incorporación política indígena de cuatro maneras: “Primero, el MAS ha establecido vínculos estrechos con un gran número de organizaciones indígenas en el país. En segundo lugar, el MAS ha incluido numerosos candidatos indígenas, incluso para puestos de alto nivel político. Tercero, el MAS ha hecho una variedad de llamamientos simbólicos a la población indígena de Bolivia. Cuarto y finalmente, el MAS ha promovido agresivamente las demandas indígenas tradicionales” (Madrid, 2012: 53). Después de 2006, el movimiento indígena estuvo representado de manera significativa en instituciones estatales como el Ejecutivo nacional, el Senado, la Cámara de Diputados y la Asamblea Constitucional. Para 2011, el 25% de los diputados de Bolivia y el 16% de sus senadores eran indígenas; mientras que, en Ecuador, para 2013, solo el 5% de los representantes en el Congreso eran indígenas (Htun, 2016: 35).

Cuando la Asamblea Constitucional estuvo en sesión de 2006 a 2009, el MAS controló 137 de los 255 asientos (Madrid, 2012: 52). Los sectores indígenas del partido lucharon con éxito por la adopción de innovaciones legales radicales, incluidas la identificación de un nuevo sujeto social, los “pueblos y naciones indígenas originarios campesinos”; la definición de Bolivia como Estado plurinacional; la adopción del “buen vivir”; el reconocimiento de los derechos de la madre tierra; y el derecho de los pueblos y naciones indígenas a la consulta previa con respecto a la explotación de recursos naturales no renovables en sus territorios.³³ Además, la Constitución resultante (2009) reconoce el derecho colectivo de los pueblos y naciones indígenas al autogobierno, enumerando sus derechos y responsabilidades junto a los de los gobiernos nacionales y subnacionales.

Dado que el movimiento indígena se incluyó en el gobierno de Morales y estuvo representado en la Asamblea Constitucional –donde se adoptaron en gran medida sus demandas–, la consulta previa ganó fuerza institucional.³⁴ Desde 2007, el Estado boliviano ha realizado consultas en territorios indígenas de manera regular. La ley de hidrocarburos y los tres decretos reglamentarios proporcionaron el marco legal necesario para su aprobación.³⁵ El proceso de consulta previa se realiza en cuatro fases (convocatoria, planificación, ejecución y validación), cada una concluye con la firma de un acta.³⁶ En este proceso, la empresa extractiva se compromete a pagar a las

³² Véanse también Van Cott (2005), Rice (2011: 180-188) y Madrid (2012).

³³ Constitución de 2009, arts. 11; 30, II.15; 304, I.21; 403. Véase también Schavelzon (2012).

³⁴ Las organizaciones indígenas se han dividido en su apoyo a Evo Morales. Para el 2014, las principales organizaciones indígenas, CIBOD y CONAMAQ, se dividieron entre facciones oficialistas y opositoras. Estas divisiones ocurrieron a nivel local donde, en las elecciones departamentales y locales de 2015, los grupos indígenas apoyaron o lideraron la oposición política local al MAS (véase Associated Press, “Revolución desde los desafíos de la base indígena en Morales”, 21 de mayo de 2015).

³⁵ Los decretos N^{os} 29.033 y 29.124 (2007) y 29.574 (2008) establecieron que las consultas deben ser financiadas por las corporaciones de hidrocarburos –en lugar del Ejecutivo nacional, según era el caso con la ley de hidrocarburos de 2005– y no pueden durar más de dos meses –con un mes adicional para el cumplimiento de los términos de la consulta.

³⁶ Conversación con Xavier Barriga, director de Gestión Ambiental del MHE, La Paz, 20 de marzo de 2014.

comunidades indígenas por cualquier daño que se cause al medio ambiente. Entre 2007 y 2017, el MHE dirigió al menos 58 consultas antes de la extracción de gas en los territorios de las naciones originarias indígenas y las comunidades campesinas (véase cuadro A1 del Anexo). La información disponible sobre estos procesos es incompleta, pero los documentos del gobierno, los medios de comunicación, los estudios de casos y las entrevistas indican que involucraron contratos con grandes corporaciones, incluida la nacionalizada YPF y sus subsidiarias.³⁷ En todos los casos, las comunidades aprobaron la extracción de recursos naturales; y solo un caso fue llevado ante el tribunal constitucional.³⁸ El tamaño de los proyectos, la cantidad de compensación que reciben las comunidades y las aportaciones que tienen sobre estos proyectos extractivos y las licencias ambientales requeridas varían de un caso a otro. En Charaguá Norte, por ejemplo, donde la comunidad indígena estaba bien organizada, había capacitado a observadores ambientales y contaba con el apoyo de organizaciones no gubernamentales ambientales y legales –como el CEJIS–, se lograron discusiones y aportes significativos mediante consultas previas (De la Riva Miranda, 2011: 40-56).

En un interesante giro de los acontecimientos, una ley marco de consulta previa, demanda explícita de las organizaciones indígenas del Pacto de Unidad, se debatió en el Congreso en 2014. Pero, debido a la oposición del sector minero, no se aprobó. Además, en 2015, una disminución significativa en el precio de los hidrocarburos llevó al gobierno nacional a aprobar cuatro decretos reglamentarios destinados a acotar o, en el caso de reservas naturales nacionales, directamente eludir la consulta previa.³⁹ El presidente Morales afirmó: "No deberíamos estar perdiendo tanto tiempo en las llamadas consultas. Esta es la gran debilidad de nuestro Estado".⁴⁰ Sin embargo, pese a la renuencia del presidente a hacer cumplir la institución y los decretos debilitantes, las consultas previas continuaron en todo el país. Entre 2014 y principios de 2017, se realizaron al menos quince consultas (véase cuadro A1 del Anexo). Además, la compensación que las corporaciones de gas pagan a las comunidades se ha invertido en proyectos de desarrollo social, como escuelas, clínicas de salud e infraestructura para las comunidades afectadas. Las organizaciones indígenas como el CONAMAQ y la APG continúan presionando para la promulgación de una ley nacional de consulta previa y la extensión de la consulta previa a las comunidades no indígenas. En su opinión, la institución de consulta previa es un derecho legítimo de las comunidades indígenas y de todos aquellos cuyos entornos se ven afectados por proyectos extractivos.⁴¹

37 Para excelentes estudios de caso de los procesos de consulta en el sector de hidrocarburos, véanse Bascopé Sanjinés (2010) y Flemmer y Schilling-Vacaflor (2016) –relativas a la limitación de la participación indígena–; Humphreys Bebbington (2012), Pellegrini y Ribera Arismendi (2012) y Schilling-Vacaflor (2012).

38 Este fue el caso de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) de Itika Guasu contra la empresa argentina Repsol, en los campos de Margarita (Tarija) (cit. en Pérez Castellón, 2013: 15-16).

39 Los decretos N^{os} 2.195, 2.298, 2.368 y 2.366 (2015) limitan el tiempo de la consulta, establecen una compensación máxima por daños ambientales –del 0,3% al 1,5% de la inversión total–, declaran que los ductos transportadores de hidrocarburos son de interés nacional y, lo más polémico, permiten la extracción sin consulta en reservas naturales. Las organizaciones indígenas se movilizaron contra estos decretos y exigieron la consulta previa en reservas naturales y áreas protegidas.

40 *Página Siete*, "Nueve consultas a pueblos indígenas terminaron con la aprobación de proyectos petroleros", La Paz, 26 de julio de 2016.

41 Entrevista a Renán Paco Granier, líder de CONAMAQ, La Paz, 19 de marzo de 2014.

A pesar de la asimetría estructural entre corporaciones y comunidades, la consulta previa ha brindado a las comunidades indígenas en Bolivia un medio político institucionalizado para interactuar con el Estado y con las corporaciones de hidrocarburos. Por lo tanto, la consulta previa es una institución sustantiva y recurrente para la participación de las comunidades indígenas afectadas por la extracción de gas natural en Bolivia. Ha reemplazado lo contencioso de la relación entre el Estado y los movimientos indígenas durante la década de 1990 y principios de la década de 2000. Se ha tornado legítima para las comunidades indígenas, las cuales exigen su extensión a otras comunidades y otras áreas naturales protegidas.⁴² Es eficaz porque las partes negociadoras cumplen con los acuerdos resultantes. Y el Estado hace cumplir lo acordado –a pesar de la oposición de funcionarios de alto nivel–: no permite la extracción ni, más recientemente, la exploración de gas sin consulta previa.

Rastreo del proceso de institucionalización de la consulta previa en Ecuador

En Ecuador, el derecho a la consulta previa se encuentra en la intersección entre el proceso de expansión de la frontera extractiva y el reconocimiento legal de las nuevas IP. La movilización indígena explica la adopción inicial de este derecho y las reformas posteriores.⁴³ Pero el Estado ha limitado la extensión de la consulta previa, haciendo que la institución se torne ilegítima e inefectiva. Su aplicación muy débil ha impedido aun más su institucionalización. Desde 1997 hasta el presente, la trayectoria de la institucionalización de la consulta previa en Ecuador evidencia una secuencia reactiva de discordia entre el Estado y los movimientos sociales. A pesar de esta continuidad, el nivel de contención y la fuerza relativa de los actores del Estado y del movimiento han variado. Como consecuencia, podemos caracterizar tres fases distintas en este proceso de institucionalización.

La adopción contenciosa de la consulta previa en Ecuador

En Ecuador, la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1998 fue producto del poder político del movimiento indígena, en particular la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y su partido político, Pachakutik. El movimiento irrumpió en la escena política en mayo de 1990 con un primer levantamiento nacional. Presentó un programa de 16 puntos que comprendía demandas étnicas y de clase, incluida la declaración de Ecuador como Estado plurinacional, el reconocimiento de los derechos de las tierras indígenas y el congelamiento de los precios al consumidor (Yashar, 2005: 144-146). En 1992, la organización amazónica kichwa, Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), marchó a Quito para exigir el reconocimiento

⁴² Desde 2015, no obstante, asistimos a la profundización del proceso de fragmentación del movimiento indígena organizado. En 2017 y 2018, existían líderes y comunidades indígenas opuestos a la consulta previa, que se interpreta como una herramienta institucional a favor del extractivismo.

⁴³ De las muchas organizaciones indígenas en Ecuador, nos centramos en la federación nacional (CONAIE) y sus subfederaciones regionales –especialmente ECUARUNARI–, que son históricamente las más relevantes desde el punto de vista político y geográfico (Lucero, 2003). En su apogeo, la comunidad fue considerada uno de los movimientos sociales más fuertes del continente, fueran indígenas o no (Brysk, 2000; Yashar, 2005; Silva, 2009).

del territorio indígena.⁴⁴ En junio de 1994, la CONAIE, junto con otros grupos indígenas, organizó una movilización de dos semanas contra la reforma agrícola neoliberal (Andolina, 1994; Sawyer, 2004, cap. 5). Ese mismo año, la CONAIE publicó un programa político que pedía una nueva constitución y ratificación del Convenio 169 de la OIT (CONAIE, 1994: 17 y 20). A mediados de la década de 1990, se intensificó el conflicto relacionado con el petróleo en la Amazonía, y las políticas en materia de recursos naturales y territoriales se convirtieron en fundamentales para el movimiento indígena.⁴⁵ En la provincia de Pastaza, OPIP se vio envuelto en un conflicto de casi una década con la compañía petrolera Arco-Oriente, durante la cual invocó el Convenio 169 de la OIT –antes de su ratificación por parte de Ecuador (Fontaine, 2004; Hurtado, Vargas y Chávez, 2011: 107).

Una demanda histórica del movimiento indígena se realizó con la convocatoria de una Asamblea Constituyente en 1997. La Asamblea fue producto de una crisis de legitimidad en la que el CONAIE y otros movimientos sociales desempeñaron un papel clave, movilizandando las protestas masivas que obligaron al presidente Abdalá Bucaram a renunciar (Andolina, 2003). La Asamblea Constituyente presentó una oportunidad para impulsar la ratificación del Convenio 169 de la OIT, que ganó impulso gracias al apoyo del ex presidente Osvaldo Hurtado, quien fuera presidente de la Asamblea, y del trabajo de los representantes de Pachakutik (Van Cott, 1998). El Convenio fue ratificado tres semanas antes de que la Asamblea terminara de redactar la nueva constitución. La Constitución de 1998 garantizaba dos derechos distintos a la consulta: uno para los pueblos indígenas y afroecuatorianos (art. 84) y otro para todas las comunidades y concerniente con el medio ambiente (art. 88).⁴⁶

Ausencia de incorporación política indígena en el Estado ecuatoriano

En respuesta al conflicto petrolero en la Amazonía, en 2002 el presidente Gustavo Noboa firmó el Decreto N° 3.401, que regulaba el primer proceso de consulta en Ecuador. Reconoció la consulta previa como un derecho colectivo de los pueblos indígenas e incluyó a las federaciones indígenas como supervisoras del proceso (arts. 13, 21 y 40). Sin embargo, también estableció una visión tecnocrática de la participación: solo las opiniones “técnica y económicamente viables y legalmente apropiadas se considerarán en la toma de decisiones” (art. 31). Entre agosto y diciembre de 2003, se consultó a 263 comunidades kichwas sobre la extracción de petróleo en dos bloques en la provincia de Napo, en el norte de la Amazonía (Hurtado, Vargas y Chávez, 2011: 112-113; García Serrano, 2012: 4-5). A pesar de haber sido un proceso cuestionable –por ejemplo, porque la información estaba disponible solo en español y no en kichwa–, 236 de estas comunidades se pronunciaron por un “sí condicional” y el proyecto fue aprobado.

⁴⁴ Para conocer la comprensión del territorio por parte de OPIP, véase Sawyer (2004: 83-84).

⁴⁵ La octava y novena rondas de licitación de petróleo ocurrieron en 1995 y 2001, respectivamente.

⁴⁶ El art. 84 garantiza que “se consulte a los pueblos indígenas sobre los planes y programas de exploración y explotación de recursos no renovables que se encuentran en sus tierras y que pueden afectarlos ambiental o culturalmente; que participen en los beneficios que estos proyectos generan, tan pronto como sea posible, y reciban una compensación por los daños socioambientales que causen”. El art. 88 establece que “todas las decisiones estatales que puedan afectar el medio ambiente deben tener previamente las opiniones de la Comunidad, para lo cual será debidamente informada. La ley garantiza su participación”.

Este período estuvo marcado por la disminución de la capacidad y legitimidad del movimiento indígena. Después de una meteórica trayectoria de 1990 a 2000, las organizaciones indígenas en Ecuador, en especial la CONAIE y Pachakutik, sufrieron políticamente debido a su participación en el breve golpe militar que derrocó al presidente Noboa en el año 2000 (Silva, 2009: 190-191). Este declive se vio exacerbado por el apoyo inicial que brindaron al presidente Lucio Gutiérrez (2003-2005), quien traicionó sus promesas de campaña y adoptó reformas neoliberales para satisfacer las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional y cooptó a varios líderes indígenas. El declive del movimiento indígena también se reflejó en su desempeño electoral. Después de alcanzar el máximo nivel de apoyo electoral, tanto de nivel nacional como subnacional en las elecciones de 2000, Pachakutik tuvo dificultades para mantener las alcaldías y expandir sus bases electorales, a diferencia de lo que sucediera con el MAS en Bolivia (Rice, 2011: 180-183).

El polémico ciclo que comenzó en abril de 2005, conocido como la “rebelión de los forajidos”, fue la primera protesta importante desde 1990 que no fue dirigida por el movimiento indígena. El presidente Rafael Correa (2007-2017) fue elegido en 2006 en el marco de estas manifestaciones. La inauguración de un presidente de izquierda y la convocatoria de otra Asamblea Constituyente, según lo exigido por la CONAIE y otros movimientos sociales, transformaron el contexto político y representaron un desafío para las organizaciones indígenas (Chuji *et al.*, 2010; Ramírez Gallegos, 2010). Aunque Pachakutik inicialmente había considerado compartir una boleta con Correa y la CONAIE lo apoyó en la segunda vuelta contra un candidato conservador, la victoria de Correa reforzó el declive electoral de Pachakutik –su candidato a presidente obtuvo solo el 2% de los votos– al excluir aun más a los grupos indígenas de las esferas de poder (Becker, 2010, cap. 6; Rice, 2011). Los movimientos indígenas, entre tanto, reanudaron su proyecto de reivindicación sobre la ejecución sustantiva de la consulta previa. El resultado fue una nueva secuencia reactiva de relaciones entre el Estado y el movimiento indígena, y una nueva fase en la institucionalización de la consulta previa.

Renovada discordia e institucionalización débil

En noviembre de 2007, 130 delegados elegidos popularmente se reunieron para reformar la Constitución de Ecuador.⁴⁷ Aunque el movimiento indígena había exigido una nueva constitución y el texto incorporaba el concepto kichwa de Sumak Kawsay –o Buen Vivir–, como así también muchos nuevos derechos colectivos, la Asamblea Constituyente de 2007-2008 exacerbó la polarización entre las organizaciones indígenas y el partido de Correa, Alianza País.

El 29 de abril de 2008, el Comité de Recursos Naturales y Biodiversidad presentó a la plenaria de la Asamblea Constituyente una propuesta mayoritaria –que proponía la consulta previa– y una propuesta minoritaria –que proponía, en vez, el consentimiento previo–. Las propuestas se vincularon con el apoyo a la extracción de recursos, por el lado de la mayoría, y la oposición a un modelo extractivo de desarrollo, por el lado de la minoría.⁴⁸ Después del debate y con el *lobby* ejecutivo en contra de la propuesta

⁴⁷ El 15 de abril de 2007, hubo un referéndum popular sobre si reformar o no la Constitución. El 86,79% votó a favor. Las elecciones se llevaron a cabo el 30 de septiembre de 2007. Alianza País ganó 80 de 130 asientos.

⁴⁸ Asamblea Constituyente, acta 40, 29 de abril de 2008. Consultado en el Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador.

minoritaria de consentimiento previo, se aprobó la propuesta mayoritaria de consulta previa. Pero la consulta previa siguió siendo una fuente de conflicto: el movimiento indígena y sus aliados se movilizaron para exigir una ejecución más sustantiva, lo que provocó contrarreacciones del Ejecutivo.

La Constitución ecuatoriana de 2008 garantiza los dos derechos distintos de consulta incluidos en la Constitución de 1998, aunque con algunas innovaciones. Con respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, el artículo 57 garantiza el derecho a “consultas previas, libres e informadas, dentro de un período razonable, sobre los planes y programas de exploración, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentran en sus tierras y que pueden afectarlas ambiental o culturalmente [...] si no se obtiene el consentimiento de la comunidad consultada, la constitución y la ley prevalecerán”. El segundo derecho, a la consulta ambiental, establece que todas las comunidades deben ser consultadas sobre cualquier “decisión o autorización estatal que pueda afectar el medio ambiente” y que serán “informadas de manera exhaustiva y oportuna” (art. 398). En comparación con la legislación anterior, aclara que el “sujeto consultor es el Estado” y no el titular de la concesión. En el caso de una “oposición mayoritaria”, “la decisión de ejecutar o no el proyecto se adoptará mediante una resolución debidamente justificada por la autoridad pertinente”, ya sea el Ministerio de Medio Ambiente o el de Recursos No Renovables.

Sin embargo, el 22 de abril de 2008, mientras la Asamblea Constituyente todavía estaba debatiendo la consulta previa, el presidente Correa promulgó el Decreto Ejecutivo N° 1.040 para regular los “mecanismos de participación social” en las decisiones estatales que afectan el medio ambiente. La palabra “consultar” no aparece en ninguna parte del decreto. Prioriza la provisión de información por parte del Estado y el “promotor” del proyecto, y la exclusión de las opiniones de la ciudadanía que no cumplen con los criterios de “viabilidad técnica y económica”. Así, el Decreto N° 1.040 fue una reacción ejecutiva contra el lenguaje más progresista contenido en el proyecto de reforma de la Constitución que pronto se ratificaría.

A pesar de la violación de la Constitución, los funcionarios ecuatorianos continuaron confiando en el Decreto N° 1.040 para los procesos de “participación social” y definieron la consulta previa como una “sesión informativa” en lugar de un ejercicio de derechos colectivos. La redefinición de la consulta como mera provisión de información surgió en entrevistas con informantes clave y en la documentación de los procesos de participación social en torno a la actividad petrolera en el norte de la Amazonía.⁴⁹ Dado que estos procesos son necesarios para la aprobación de las evaluaciones de impacto ambiental, las empresas deben realizarlos para cada fase del proyecto. Un experto los caracterizó como una mera formalidad.⁵⁰ Además, dado que las compañías petroleras privadas los organizan, la información existente sobre el contenido de estos procesos es muy limitada.⁵¹

⁴⁹ Entrevistas a David Cordero, coordinador del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica de Quito y ex abogado de derechos humanos, Quito, 5 de agosto de 2014; a Rodrigo Varela, funcionario de la Oficina del Defensor del Pueblo ecuatoriano en el área de derechos colectivos, Quito, 4 de agosto de 2014. Comunicación de Thea N. Riofrancos con Amelia Fiske, 24 de abril de 2014 (véanse, además, Fernández, 2011: 69; Fiske, 2013).

⁵⁰ Entrevista a Cordero, 5 de agosto de 2014; Fiske (2013).

⁵¹ Entrevista a Varela, 4 de agosto de 2014. Según la experiencia de trabajo de campo de Riofrancos, el Ministerio de Medio Ambiente no tenía registros de estos procesos o no estuvo dispuesto a compartirlos.

La interpretación tecnocrática de la consulta previa contribuyó al bajo nivel de legitimidad de la institución entre los grupos indígenas y su débil institucionalización.⁵² El movimiento indígena y los grupos ecologistas, como Acción Ecológica, vieron el compromiso del gobierno de intensificar la extracción de recursos como una amenaza para los nuevos derechos constitucionales. En noviembre de 2010, la CONAIE rompió oficialmente con la administración de Correa, al declarar su rechazo al modelo extractivo de desarrollo y al “etnocidio” que causa, y la criminalización de los activistas indígenas y ambientales durante las protestas antiextractivas.⁵³ La relación entre el Estado y estos grupos de movimientos sociales siguió siendo reactiva, lo que socavó la legitimidad y eficacia de la consulta previa y, por lo tanto, su capacidad para ganar fuerza institucional.

El conflicto por la consulta previa se reanudó en el verano de 2012, cuando la Secretaría de Hidrocarburos (SHE) y el Ministerio del Ambiente (MAE) de Ecuador iniciaron un proceso de consulta antes de la undécima ronda de licitaciones de petróleo, cuyo objetivo era expandir la extracción de petróleo a las reservas no exploradas de las cuatro provincias del sur de la Amazonía. La contención se centró en el Decreto Ejecutivo N° 47, emitido en julio de 2012 para regular la consulta de las comunidades indígenas antes de la licitación de los bloques petroleros. Notablemente, el decreto se promulgó una semana antes de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitiera su decisión en el caso de *Sarayaku vs. Ecuador*, y fallara a favor de la comunidad amazónica kichwa por el hecho de que el Estado ecuatoriano no la hubiera consultado antes de que la Compañía General de Combustibles de la Argentina explorara petróleo en su territorio.⁵⁴ El pueblo sarayaku había apelado a la corte internacional debido a la histórica falta de cumplimiento de la consulta previa en Ecuador. Aunque este exitoso caso legal se centró en eventos previos a la presidencia de Correa, la tendencia de débil institucionalización de la consulta previa continuó bajo su gobierno.

Existen similitudes entre los decretos N°s 1.040 y 1.247 firmados por Correa. Ambos evidencian el enfoque tecnocrático de la participación que ha socavado la legitimidad y la eficacia de la consulta previa. Pero, en contraste con el Decreto N° 1.040, el Decreto N° 1.247 utiliza el lenguaje constitucional de la consulta. Además, quizás en respuesta a las quejas de los grupos indígenas, no hay rol para las empresas privadas en el último decreto; regula el proceso de licitación previa a la concesión. La innovación más importante del Decreto N° 1.247 es el requisito de que las consultas generen acuerdos de inversión con las comunidades afectadas en áreas como salud, educación y vivienda. Según los burócratas y académicos entrevistados, estos acuerdos se basan en la práctica de acuerdos de compensación entre las compañías petroleras y las comunidades.⁵⁵ El decreto es explícito sobre su intención política: la inversión “motivará la participación de las comunidades” (art. 16).

52 Según la Constitución (art. 133), los derechos deben ser regulados por el derecho ordinario (leyes orgánicas) y no por decreto. En la decisión de *Sarayaku vs. Ecuador* de 2012, discutida a continuación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que Ecuador debe redactar una ley de este tipo. A partir de marzo de 2017, la Asamblea Nacional aún tenía que hacerlo.

53 CONAIE (2010).

54 La concesión petrolera se otorgó en 1996; los sarayakus presentaron su caso ante el tribunal en 2003.

55 Entrevistas a Cordero, 5 de agosto de 2014, y Varela, 4 de agosto de 2014. Véase, además, Cisneros (2012). A fines de 2017, no se sabía cuánto de esta inversión se materializaría; la SHE extendió dos veces el plazo para las ofertas debido a la falta de interés de los inversores.

Sin embargo, la aplicación del Decreto N° 1.247 fue muy limitada: solo se consultó al 15% de la población indígena afectada (Mazabanda, 2013).⁵⁶ Otros factores adicionales socavaron la fortaleza institucional. Según un funcionario del MAE que participó en las consultas, las comunidades con prácticas establecidas de toma de decisiones –principalmente de la nación kichwa– llegaron a un consenso sobre la extracción de petróleo y las necesidades de inversión.⁵⁷ Pero el funcionario admitió “errores”, tales como traductores insuficientes, consultas rápidas e información “muy deficiente”. Relató que en cuatro de trece bloques petroleros, las comunidades rechazaron los proyectos. A lo largo del proceso, los líderes indígenas y los miembros de la comunidad criticaron a lo que llamaron “supuestas” consultas por presentar información insuficiente, involucrar el “chantaje” económico –es decir, los acuerdos de inversión– y dividir a las comunidades.⁵⁸ Los actores estatales acusaron a estos activistas de difundir desinformación y afirmaron que no representaban a sus comunidades.⁵⁹ La falta de acuerdo entre los actores sociales y estatales demuestra la falta de legitimidad de la institución. El 28 de noviembre de 2012, cientos de manifestantes de organizaciones indígenas y aliadas se reunieron en oposición al proceso de consulta y extracción de petróleo frente al Hotel Marriot en Quito, donde el ministro de Recursos No Renovables inauguró la undécima ronda de licitaciones de petróleo en una convención de la industria.⁶⁰ Entre 2012 y 2013, quince organizaciones indígenas y sus comunidades de base emitieron declaraciones en oposición al proceso de consulta.⁶¹ Del mismo modo, en noviembre y diciembre de 2013, la SHE y el MAE organizaron consultas para la extracción de petróleo planificada en el Bloque 43 del Parque Nacional Yasuní, utilizando el Decreto N° 1.247. Esto provocó reclamos similares por parte de grupos indígenas y ambientalistas.⁶²

⁵⁶ Según Mazabanda, la consulta se realizó solo en los trece bloques que se ofrecían a las compañías extranjeras en esta primera fase de licitación, y no en los tres bloques otorgados a la empresa estatal Petroamazonas o en los cinco bloques destinados a estar en oferta en una fecha futura. Para el anuncio sobre la licitación y las consultas de la SHE, véase <www.hidrocarburos.gob.ec/trece-bloques-petroleros-de-la-ronda-suroriente-saldran-a-licitacion-el-28-de-noviembre/>, consultado el 19 de septiembre de 2017. En total, 10.469 miembros de la comunidad fueron consultados en 37 audiencias públicas y 32 asambleas generales.

⁵⁷ Entrevista a un burócrata del MAE, quien solicitó el anonimato, Quito, 7 de marzo de 2013.

⁵⁸ Servindi, “Nación Sapara denuncia intromisión en sus territorios de la Secretaría de Hidrocarburos”, Lima, 12 de agosto de 2012; CONAIE, “Indígenas amazónicos se oponen a la XI Ronda Petrolera. No vale la pena y debe suspenderse de inmediato”, 4 de diciembre de 2012, disponible en <www.biodiversidadla.org/index.php/layout/set/print/Principal/Secciones/Noticias/Ecuador_indigenas_amazonicos_se_oponen_XI_Ronda_Petrolera>, consultado el 20 de septiembre de 2017.

⁵⁹ *El Universo*, “Ministro Pástor afirma que sí hicieron consulta previa a licitación petrolera”, Guayaquil, 15 de diciembre de 2012.

⁶⁰ *Amazon Watch*, “Crecen las protestas indígenas a medida que el Ecuador subasta los bloques petroleros de Amazon”, 28 de noviembre de 2012, disponible en <<http://amazonwatch.org/news/2012/1128-indigenous-protests-grow-as-ecuador-auctions-amazon-oil-blocks>>, consultado el 20 de septiembre de 2017.

⁶¹ Informe preparado por una coalición de grupos indígenas y de derechos humanos para el Examen Periódico Universal de los derechos humanos en Ecuador de la ONU, disponible en <<https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=3996&file=CoverPage>>, consultado el 20 de septiembre de 2017.

⁶² *La Hora*, “Los pueblos indígenas no creen en la consulta previa”, Quito, 31 de octubre de 2013; *El Comercio*, “La sentencia en el caso Sarayaku, ¿un precedente para el Yasuní?”, Quito, 14 de octubre

Para concluir, aunque la relación entre el Estado y los movimientos sociales continúa evolucionando, la institucionalización de la consulta previa sigue siendo reactiva. En Ecuador, la consulta previa está débilmente institucionalizada: es ilegítima ante los ojos de los actores sociales clave, es inefectiva y el Estado la impone de manera muy despareja según la ocasión o localidad.

Conclusiones

Al combinar la literatura académica sobre IP e institucionalismo histórico, nuestro estudio de consulta previa enriquece ambas áreas de investigación. En lo que respecta a los estudios sobre IP, demostramos que el análisis de la arena política nacional, y en particular los procesos de movilización nacional e incorporación política de grupos de base, explican los diferentes niveles de fortaleza de estas instituciones. Con respecto al institucionalismo histórico, revelamos la dinámica de las instituciones cuyo propósito es involucrar a las comunidades afectadas en el proceso de formulación de políticas. Mostramos que las IP solo se fortalecen cuando son creadas por sectores movilizados que posteriormente se incorporan al Estado, que implementa y refuerza estas instituciones.

En Bolivia y Ecuador, la consulta previa fue una fuente de conflicto social en la fase inicial de adopción, pero los procesos posteriores de institucionalización tomaron caminos divergentes. En Bolivia, en el contexto de un Estado neoliberal, el MAS se formó como una organización de movimientos sociales de campesinos y cultivadores de coca que más tarde desarrolló una estrategia nacional y forjó vínculos con los líderes de los movimientos indígenas. Cuando el partido ganó la presidencia en 2006, el movimiento indígena se incorporó al Estado nacional y participó activamente en el proceso de regulación e implementación de las consultas previas. Dicha inclusión significó altos niveles de legitimidad, eficacia y cumplimiento de la consulta previa en el sector del gas, incluso después de terminado el auge de los *commodities*.

En Ecuador, ningún partido político fue capaz de interactuar con las demandas del movimiento social indígena. Pachakutik, el partido indígena, tuvo un éxito electoral de corta duración y fue políticamente marginado por la administración de Correa (Rice, 2011; Madrid, 2012). Mientras tanto, el partido de Correa, Alianza País, no estaba ligado orgánica u organizativamente a los sectores movilizados en defensa de la consulta previa. La relación de oposición entre los movimientos indígenas y la administración de Correa continuó provocando un conflicto sobre la regulación y la implementación de la consulta previa. En Ecuador, los activistas indígenas dependen de la protesta, en lugar de la consulta previa, para expresar sus quejas sobre los efectos ambientales, socioculturales y económicos de la extracción de hidrocarburos.

Nuestros casos también demuestran que el momento en que se lleva a cabo la incorporación política del movimiento indígena tiene efectos para el fortalecimiento de la consulta previa. En Ecuador, Pachakutik alcanzó la máxima fuerza electoral en el contexto de un Estado neoliberal a fines de los años noventa. Sus niveles de

de 2014. Para cuentas oficiales, consúltese <www.consultaprevia.gob.ec>, consultado el 9 de junio de 2015, y el informe de medios estatal *El Ciudadano*, "1.817 ciudadanos participantes en la Consulta Previa del Bloque 43 ITT", 18 de octubre de 2014, disponible en <www.elciudadano.gob.ec/1-817-ciudadanos-participan-en-la-consulta-previa-del-bloque-43-ITT/>, consultado el 20 de septiembre de 2017.

capacidad y apoyo disminuyeron en la siguiente década. Bajo Correa, el Estado progresista ecuatoriano no tuvo que incorporar al movimiento indígena para que sea política o electoralmente viable. Alianza País podía ganar sin el apoyo de Pachakutik –que se vio debilitado aun más por el éxito electoral de Correa– o de la CONAIE; por lo tanto, no incorporó al movimiento indígena a su coalición gobernante. Por el contrario, en Bolivia, el MAS amplió su coalición y mantuvo su fuerza electoral al construir una coalición con múltiples bases territoriales, tanto de clase como étnicas. En términos temporales, el ascenso del MAS coincidió con la crisis del Estado neoliberal y la cristalización de un Estado progresista, que pudo incorporar orgánicamente al movimiento indígena y sus demandas.

A pesar de estas importantes diferencias de institucionalización, debemos reconocer que, en ambos países andinos, la consulta previa se enmarca en un contexto de expansión geográfica de la extracción de recursos naturales. Ambas economías nacionales cambiaron drásticamente en la década de 2000. El auge de los *commodities* profundizó la dependencia económica de la extracción de recursos naturales. En Bolivia, a pesar de las presiones económicas y políticas a favor de la extracción de recursos, la consulta previa ha logrado un alto grado de legitimidad entre las comunidades indígenas, lo que ha tornado muy difícil para el gobierno de Morales poder revertir o suspender la institución. De forma más general, nuestro estudio muestra que las instituciones nacidas en movilización de base y fortalecidas a través de la incorporación política de los actores movilizados pueden resistir las preferencias cambiantes de actores políticos poderosos.

Nuestro estudio comparativo demuestra que la incorporación política de los actores sociales que dan a luz a las IP es esencial para el fortalecimiento institucional. Este argumento tiene implicaciones metodológicas y sustantivas.

A nivel metodológico, se destacan las limitaciones de los estudios que buscan estudiar los efectos de las IP con diseños de investigación que las imponen de manera exógena y aleatoria a las comunidades de pertenencia. Al estudiar los efectos de las IP impuestas de manera exógena, los diseños de investigación experimentales ignoran las causas endógenas que tienen consecuencias para los efectos de estas instituciones. Esta limitación puede, de hecho, explicar los hallazgos limitados y estadísticamente poco significativos de dichos estudios. Como argumentamos, las IP efectivas son el resultado de una movilización social endógena. También se demuestra la utilidad de un análisis secuencial, que revela que la sincronización de los eventos en relación con su contexto políticamente relevante es causalmente consecuente.⁶³

A nivel sustantivo, ofrecemos una conceptualización y explicación original de la fortaleza institucional que es posible de generalizar a otros contextos. En regímenes democráticos o políticos con al menos un nivel moderado de *accountability* –condición importante de pertinencia de nuestro argumento–, esperamos que nuestra teoría endógena de la participación se aplique a las IP, donde los actores sociales movilizados a favor de su creación puedan ser identificados y el grado de su posterior incorporación política pueda ser observado en los procesos de regulación e implementación de la institución. Nuestra expectativa es que cuando esos sectores se incorporan políticamente, ya sea a través de instituciones estatales o a través de un sistema de partidos políticos competitivo, las IP que tales sectores promovieron

⁶³ Para más información sobre el método secuencial comparado, véase Falleti y Mahoney (2015).

podrán ganar mayores niveles de legitimidad y eficacia y se harán cumplir por parte del Estado. De lo contrario, la institución participativa morirá en la letra de la ley o alimentará un conflicto adicional entre el Estado y los actores sociales movilizados. Vale decir, el éxito de las IP –su fuerza institucional y sus posibles efectos democratizadores– es indisociable de la incorporación política de los actores del movimiento social que impulsaron su adopción.

ANEXO

CUADRO A1
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2007	Total E & P Bolivia	Prospección Sísmica 3D y Prospección Magnetotelúrica Gravimetría - Bloque Ipati	Municipios de Lagunillas y Villa Vaca Guzmán, provincia Cordillera y Luis Calvo	Santa Cruz y Chuquisaca	Pueblos Indígenas Originarios: Asamblea del Pueblo Guarani (APG) Alto Parapetí, Iupaguasu y Karaparitenda
2007	Transredes S.A.	Gasoducto Lateral Margarita - Patos Blancos	Municipio Entre Ríos, provincia O'Connor	Tarija	APG Ilika Guasu
2007	Transredes S.A.	Variante Gasoducto al Altiplano GAA Zona El Tigre	Municipio Samaipata, provincias Florida y Cordillera	Santa Cruz	Comunidades Bermejo, La Negra y La Coca
2007	Transredes S.A.	Expansión Lateral Gasoducto Vuelta Grande	Tercera sección del municipio Machareti, provincia Luis Calvo	Chuquisaca	APG Capitanía Machareti
2007	Transredes S.A.	Construcción Gasoducto Carrasco - Cochabamba	Municipio Chimoré, provincia Carrasco	Cochabamba	Fed. Sindical Agropecuaria Mamoré Bulo, Colonizadores Carrasco Tropical, Fed. Especial de Colonizadores Chimoré, Fed. Unica de Centrales Unidas del Tropico, Fed. Especial Campesina de Yungas del Chapare y Fed. Sindical del Trópico
2007	Transredes S.A.	Interconexión Campo Percheles GAA y OCSZ II	Municipio La Guardia (provincia Andrés Ibáñez) y Cabezas (provincia Cordillera)	Santa Cruz	Comunidades Cañaverall I, Platanillos y Basilio. Comunidades San Joaquín y San Isidro
2007	YPFB Chaco	Construcción de Líneas para los Campos Percheles y El Dorado	Municipio La Guardia (provincia Andrés Ibáñez) y Cabezas (provincia Cordillera)	Santa Cruz	Guaraníes de la Capitanía Zonal APG Takovo Mora, APG Nueva Esperanza, comunidad San Isidro de Area, San Isidro 1 y San Isidro 2
2007	YPFB Chaco	Perforación de 5 pozos en Campo Percheles	Municipio La Guardia (provincia Andrés Ibáñez) y Cabezas (provincia Cordillera)	Santa Cruz	Comunidades campesinas San Isidro de Area y Cañaverall I, Tupac Katari, San Joaquín, Platanillos y Nueva Esperanza

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

CUADRO A1 (cont.)
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2007	Pluspetrol	Desarrollo del Campo Tajibo - Bloque San Isidro	Municipio Charagua, provincia Cordillera	Santa Cruz	AFG Charagua Norte
2008	YPFB Petroandina SAM	Exploración Sísmica 2D- Bloque Liquiremuni Fase I	Provincias Caranavi, Larecaja, Sud Yungas y Franz Tamayo	La Paz	Colonizadores del Norte La Paz
2009	BG Bolivia	Desarrollo del Campo Palo Marcado	Municipio Villa Montes, provincia Gran Chaco	Tarija	Territorio Comunitario Originario (TCO) Weenhayek
2009	Total E & P Bolivie	Perforación Exploratoria Pozo Aquio X-1001	Municipio Lagunillas, provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Alto Parapetí e Iupaguasu
2009	Total E & P Bolivie	Perforación Exploratoria Pozo Incahuasi X-2	Municipio Lagunillas, provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Alto Parapetí e Iupaguasu
2009	YPFB Petroandina SAM	Exploración Sísmica 2D Bloque Liquiremuni Fase II	Municipios Palos Blancos y Guanay, provincias Sun Yungas y Larecaja	La Paz	TCO Lecos de Larecaja y TCO Mosefenes comunidades campesinas
2010	Petrobras Bolivia S.A., YPFB Corporación	Exploración Sísmica 3D Bloque San Antonio	Municipio Entre Ríos, provincia O'Connor	Tarija	TCO Itika Guasu, comunidades Tucainti y La Costa
2010	Petrobras Bolivia S.A.	Exploración Sísmica 3D Bloque Ingre	Municipios Monteagudo y Huacreta, provincia Hernando Siles	Chuquisaca	TCO Avatiri Ingre y comunidades indígenas y campesinas
2010	Pluspetrol	Exploración Sísmica 2D Bloque San Isidro	Municipio Charagua, provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Charagua Norte e Isoso
2010	YPFB Chaco	Línea de Recolección el Dorado	Municipio Cabezas, provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Takovo Mora
2010	YPFB Petroandina SAM	Exploración Sísmica 2D Bloque Iñaú	Exploración Sísmica 2D Bloque Iñaú	Chuquisaca y Santa Cruz	AFG: Kaarni, Alto Parapetí, Iupaguasu, Iti Caraparirrenda, Avatiri Ingre

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

CUADRO A1 (cont.)
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2010	YPFB Transportes	Gasoducto de Integración Juana Azurduy	Municipio Yacuiba, provincia Gran Chaco	Tarija	TCO Yaku Iguá
2012	BG Bolivia	Perforación Pozos: Escondido 9 (EDD-9) y Escondido 10 (EDD-10)	Provincia Gran Chaco	Tarija	TCO Weenhayek, Organización Territorial de Base (OTB) Comunidad Campesina Arenales y OTB Comunidad Campesina Simbolar El Carmen
2012	Repsol E&P Bolivia S.A.	Sísmica 3D Huacaya, Área Caipipendi	Municipios Villa Vaca Guzmán, Machareti y Huacaya, provincia Luis Calvo	Chuquisaca	Pueblo Indígena de Tentayapi, asociaciones comunitarias Zona Machareti, Zona Ingre, comunidades indígenas Guaraníes Bororigua, Pentirenda, Los Naranjos, Boycobo, Pueblo Indígena Guarani Caratindi y la Asamblea del Pueblo Guarani Tartagalito
2012	Repsol E&P Bolivia S.A.	Sísmica 2D Huacaya, Área Caipipendi	Municipios de Villa Vaca Guzmán (Muyupampa), Machareti, Villa Huacaya y Huacareta, provincias Luis Calvo y Hernando Siles	Chuquisaca	TCO Avatiri Ingre, Pueblo indígena Villa Hermosa, las asociaciones comunitarias de la Zona Ingre, Zona Santa Rosa y Zona Machareti, y las comunidades indígenas de Anjo Aguasu, Bororigua, Los Naranjos y Boycobo
2012	Repsol E&P Bolivia S.A.	Perforación, explotación y construcción de la línea de recolección Pozo Margarita - 8 (MGR-8)	Municipio Entre Ríos, provincia O'Connor	Tarija	TCO Itika Guasu
2012	Total E & P Bolivia	Líneas Laterales del Campo Aquio (Bloque Aquio) y del Campo Incahuasi (Bloque Ipati)	Provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Alto Parapetí, Kaarni, Iupaguasu y Parapitiguasu (TCO Tacovo Mora y comunidades campesinas)
2012	Total E & P Bolivia	Desarrollo y explotación del Campo Aquio (Bloque Aquio) y del Campo Incahuasi (Bloque Ipati)	Provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Alto Parapetí

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

CUADRO A1 (cont.)
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2012	Total E & P Bolivia	Perforación y tendido de línea de recolección Pozo Incahuasi - 3, Bloque Ipaiti		Santa Cruz	Tco Alto Parapetí, Comunidad Indígena Mocomocal - Capitanía Iupaguasu
2012	YPFB Corporación	Construcción, Operación y Mantenimiento Planta de Extracción de Licuables del Río Grande		Santa Cruz	APG Takovo Mora (Central Sindical Única de Campesinos de Cordillera)
2012	YPFB Transporte S.A.	Expansion Gasoducto Villamontes - Tarija (GVT) Fase II		Tarija	TIOC Ilica Guasu, comunidades campesinas Palos Blancos, Cañadas y Tacuarendy
2012	YPFB Transporte S.A.	Construcción Loop 6 km del GAA, Tramo Pongo - Totoroco	Municipio Tapacarí, provincia Arque	Cochabamba	Chufuchufuni, Huayllas, Challa Grande
2012	YPFB Petroandina SAM	Perforación Exploratoria Lliqumuni Centro Bloque Lliqumuni	Municipio La Paz, provincia Caranavi	La Paz	Moseten, Lecos y comunidades interculturales
2012	YPFB Corporación	Planta de Separación de Líquidos Gran Chaco	Municipio Yacuiba, provincia Gran Chaco	Tarija	APG Yaku Igua
2012	YPFB Transporte	Expansión Líquidos Sur Asociado al GUJA	Municipio Camiri, provincia Cordillera	Santa Cruz	Comunidad mixta campesina e indígena Tahiguati
2012	BG Bolivia	Pozos de producción Ibibobo 3, 4 y 5 y facilidades de producción			Comunidad campesina Palo Marcado
2012	YPFB Corporación	Sísmica 3D Itaguazurenda Ovaí Boyuibe	Municipio Boyuibe, provincia Cordillera	Santa Cruz	APG Parapitiguazu
2013	YPFB Transporte S.A.	Loop 12" x 40 km Tramo Nancoroinsa - Río Cuevo, Oleoducto Camiri - Yacuiba 1		Santa Cruz y Chiquisaca	Machareti

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

CUADRO A1 (cont.)
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2013	YPFB Transporte S.A.	Loop 12" x 12,1 km Tramo 1 Villamontes - Chimeo, Oleoducto Camiri - Yaculiba		Tarija	Comunidades campesinas Cototo y Puesto 1
2013	YPFB Chaco S.A.	Construcción de líneas de recolección para los pozos CAI-X11, CAI-X1001, CAI-1002, CAI-2, CAI-3, CAI-9 y facilidades de producción Campo Caigua Tarija Bolivia		Tarija	Gran Comunidad Campesina Terairi (la Comunidad Caigua)
2013	YPFB Chaco S.A.	Perforación del pozo DFO-X1001, tendido de su línea de recolección y tendido de la línea de recolección del pozo DRS-B	Municipio Cabezas, provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Tacobo Mora
2013	Petrobras Bolivia S.A.	Perforación del pozo Sábalo 6 (SB-6) y línea de recolección, Campo Sábalo - Bloque San Antonio	Municipio Villamontes, provincia Gran Chaco	Tarija	Comunidad Indígena Guarani Tucainty
2013	Repsol E&P Bolivia S.A.	Sísmica 2D del campo Margarita Sur, Área Caipipendi	Municipios Caraparí y Entre Ríos, provincias Gran Chaco y O'Connor	Tarija	(TCO Itika Gusu) Comunidades del Cantón Suaruro y la Comunidad Campesina de Zapatera Norte
2013	YPFB Transporte S.A.	Loop 12" x 61,5 km Tramo 3 Abapo - La Ponderosa, Oleoducto Camiri - Santa Cruz (OCSZ 2)		Santa Cruz	
2013	YPFB Andina	Exploración Sísmica 2D en Sararenda	Municipios de Cabezas, Lagunillas y Cuevo, provincias Cordillera y Luis Calvo	Santa Cruz y Chuquisaca	TCO Alto Parapeti y Kami

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

CUADRO A1 (cont.)
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2014	YPFB, Repsol	Perforación, Explotación y Construcción de la Línea de Recolección Margarita - 9 (MGR-9)			Tco Itika Guasu
2014	BG Bolivia	Adquisición Sísmica 2D Huacareta Área Sur	Municipio Entre Ríos, Caraparí y ciudad de Tarija, provincias O'Connor, Gran Chaco y Cercado	Tarija	15 sindicatos agrarios, 16 comunidades campesinas (CC)
2014	YPFB	Adquisición Sísmica 2D Cuenca Madre de Dios, Área Río Beni	Municipios El Sena y San Lorenzo, provincia Madre de Dios	Pando	CC Sena y San Lorenzo
2014	Pluspetrol	Exploración Sísmica 3D Campos Tacobo y Curiche	Municipio Cabezas, provincia Cordillera	Santa Cruz	Tco Charagua Norte
2014	Repsol E&P Bolivia S.A.	Sísmica 2D del campo Margarita Sur, Área Caipipendi (Fase II)	Municipios Caraparí y Entre Ríos, provincias Gran Chaco y O'Connor	Tarija	(Tco Itika Guasu) Comunidades del Cantón Suaruro y la Comunidad Campesina de Zapatera Norte
2014	YPFB	Fase I (Adquisición Sísmica 2D Cuenca Madre de Dios - Área Nueva Esperanza	Municipio Ixiamas, provincia Abel Iturralde	La Paz	Tco Tacana II
2014	BG Bolivia	Exploración Sísmica 2D, Huacareta Área Norte	Municipios Culpina, Villa Yaca, Guzmán, Huacaya, San Pablo de Huacareta y Entre Ríos. Provincias Sud Cinti, Luis Calvo, Hernando Siles y Burnet O'Connor	Chuquisaca y Tarija	68 comunidades campesinas, 28 tierras municipales y 2 TCO: Avatiri Ingre, Avatiri Huacareta
2014	BG Bolivia	Exploración Sísmica 2D, Huacareta Área Centro	Municipios Culpina, Entre Ríos y Villamontes, provincias Sud Cinti, Burnet O'Connor y Gran Chaco	Chuquisaca y Tarija	7 comunidades campesinas, 1 TCO: Itika Guasu, 7 CC y 2 sindicatos agrarios
2015	YPFB Chaco	Desarrollo Campo Caigua	Municipio Villamontes, provincia Gran Chaco	Tarija	

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

CUADRO A1 (cont.)
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2015	YPFB Transportes	Expansión Gasoducto Sucre-Potosí Fase I	Municipios Betanzos, Chaquí y Potosí, provincia Cornelio Saavedra	Potosí	7 comunidades campesinas y originarias
2015	YPFB Chaco	Construcción de Líneas de Recolección del Bloque El Dorado	Municipio Cabezas, provincia Cordillera	Santa Cruz	TIOC Takovo Mora
2015	YPFB Transportes	Gasoducto Incahuasi-Cochabamba (sic) Tramo I	Municipios de Presto, Zudáñez, Sucre, Aiquile, Mizque, Vila Vila, Sacabamba, Anzaldo, Tarata, Abierto y Sanitibáñez, provincias Zudáñez, Oropeza, Campero, Mizque, Esteban Arce y Capinota	Chquisaca y Cochabamba	Tco Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa, Comunidades Campesinas Obejerías, Surima, Catarri, Chaquimayu, Novillero, Hura Huerta, Kollpana, Kullico Mayu, Maran Maran, San Marcos, Tabla Mayu, Tipa Pampa, Totoral, Zamora, Calachaca, Monte Wilca y la Subcentral Pampa Churigua
2015	YPFB Transportes	Gasoducto Incahuasi-Cochabamba (sic) Fase II	Municipios de Presto, Zudáñez, Sucre, Aiquile, Mizque, Vila Vila, Sacabamba, Anzaldo, Tarata, Abierto y Sanitibáñez, provincias Zudáñez, Oropeza, Campero, Mizque, Esteban Arce y Capinota	Chquisaca y Cochabamba	Tco Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa, Comunidades Campesinas Obejerías, Surima, Catarri, Chaquimayu, Novillero, Hura Huerta, Kollpana, Kullico Mayu, Maran Maran, San Marcos, Tabla Mayu, Tipa Pampa, Totoral, Zamora, Calachaca, Monte Wilca y la Subcentral Pampa Churigua
2015	Repsol	Línea de recolección del pozo Huacaya-2			
2016		Proyecto Exploratorio Integrado de Sísmica 2D fase II, área Río Beni, faja pericrónica			
2017	SAM, YPFB, Shell	Pozo exploratorio Jaguar X6	Municipio Entre Ríos, provincia O'Connor	Tarja	Tacana, Cavineño, Cuyababa, Kavineña y Multiétnico II Comunidad de San Diego

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

BIBLIOGRAFÍA

- ABERS, Rebecca (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. (2012). *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Londres: Profile Books.
- ANDOLINA, Robert (1994). "Second Indigenous Uprising Secures Concessions on Agrarian Reform", *Abya Yala News*, vol. 8, N° 3, pp. 19-21.
- (2003). "The Sovereign and Its Shadow", *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, N° 4, pp. 721-750.
- ANRIA, Santiago (2013). "Social Movements, Party Organization, and Populism: A Study of the Bolivian MAS", *Latin American Politics and Society*, vol. 55, N° 3, pp. 19-46.
- ARJONA, Ana (2015). "Civilian Resistance to Rebel Governance", en Arjona, Ana, Nelson Kasfir y Zachariah Mampilly (eds.), *Rebel Governance in Civil War*, Nueva York: Cambridge University Press, pp. 180-202.
- (2016). *Rebelocracy. Social Order in the Colombian Civil War*. Nueva York: Cambridge University Press.
- BAIOCCHI, Gianpaolo (2005). *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- y GANUZA, Ernesto (2015). "When (and How) Did Participation Become Neoliberal? Two Decades of Democratic Experiments and Best Practices in Latin America", en Lee, Caroline W., Michael McQuarrie y Edward T. Walker (eds.), *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*. Nueva York: New York University Press.
- BAIOCCHI, Gianpaolo, HELLER, Patrick y SILVA, Marcelo K. (2011). *Bootstrapping Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- BASCOPE SANJINÉS, Iván (ed.) (2010). *Lecciones aprendidas sobre consulta previa*. La Paz: CEJIS.
- BEATH, Andrew, FOTINI, Christia y ENIKOLOPOV, Rubén (2013). "Empowering Women through Development Aid: Evidence from a Field Experiment in Afghanistan", *American Political Science Review*, vol. 107, N° 3, pp. 540-557.
- BECKER, Marc (2010). *Pachakutik: Indigenous Movements and Electoral Politics in Ecuador*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- BJÖRKMANN, Martina y SVENSSON, Jakob (2009). "Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, N° 2, mayo, pp. 735-769.
- BOWEN, James D. (2011). "Multicultural Market Democracy: Elites and Indigenous Movements in Contemporary Ecuador", *Journal of Latin American Studies*, vol. 43, N° 3: pp. 451-483.
- BOURDIEU, Pierre (1984). *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- BRINGEL, Breno y FALERO, Alfredo (2016). "Movimientos Sociales, Gobiernos Progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones", *Caderno CRH*, vol. 29, N° 3, Salvador de Bahía, pp. 27-45.
- BRINKS, Daniel, LEVITSKY, Steven y MURILLO, M. Victoria (2017). "Understanding Weak Institutions: Conceptualization, Measurement and Some Theoretical Exploration", Austin, University of Texas.
- BRYSK, Alison (2000). *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Redwood: Stanford University Press.
- CAMPELLO, Daniela y ZUCCO JR., Cesar (2015). "Merit, Chance, and the International Determinants of Government Success", SSRN. Disponible en <<http://ssrn.com/abstract=2182187>>.
- CASEY, Kaherine, GLENNERSTER, Rachel y MIGUEL, Edward (2012). "Reshaping Institutions: Evidence on Aid Impacts Using a Preanalysis Plan", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 127, N° 4, pp. 1-58.
- CEJIS [Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social] (2004). *El gas y el destino de Bolivia*, año VIII, N° 15, marzo, Santa Cruz.
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2010). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CHATTOPADHYAY, Raghavendra y DUFLO, Esther (2004). "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India", *Econometrica*, vol. 72, N° 5, pp. 1409-1443.
- CHÁVEZ, David (2011). "Prior consultation - Informe Temático".
- CHUJI, Monica, BERRAONDO, Mikel y DÁVALOS, Pablo (2010). *Derechos colectivos de los pueblos y nacio-*

- nalidades: evaluación de una década 1998-2008*. Quito: IWGIA, CONAIE, Tukui Shimi.
- CISNEROS, Paul (2012). "Corporate Social Responsibility and Mining Policy in Ecuador", VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Quito, Flacso, 12 de junio.
- COLLIER, Ruth B. y COLLIER, David (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- COLLOREDO-MANSFELD, Rudolf J. (2009). *Fighting Like a Community: Andean Civil Society in an Era of Indian Uprisings*. Chicago: University of Chicago Press.
- CONAIE (1994). *Proyecto Político de la CONAIE*. Quito: CONAIE.
- (2010). "Asamblea Extraordinaria de la Confederación de Pueblos y Nacionalidades de Ecuador", Unión Base, Pastaza (Ecuador).
- CYPHER, James Martín (2010). "South America's Commodities Boom: Developmental Opportunity or Path Dependent Reversion?", *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 30, N^{os} 3-4, pp. 565-638.
- DE LA RIVA MIRANDA, Polo (2011). "Monitoreo Socioambiental en Territorio Indígena Guarani", *Artículo Primero*, año 14, N^o 21, Santa Cruz, CEJIS, pp. 35-56.
- ESCOBAR, Arturo (2010). "Latin America at a Crossroads: Alternative Modernizations, Post-Liberalism, or Post-Development?", *Cultural Studies*, vol. 24, N^o 1, pp. 1-65.
- FALLETI, Tulia G. y MAHONEY, James (2015). "The Comparative Sequential Method", en Mahoney, James y Kathleen Thelen (eds.), *Advances in Comparative Historical Analysis*, Nueva York: Cambridge University Press, pp. 211-239.
- FEARON, James D., HUMPHREYS, Macartan y WEINSTEIN, Jeremy M. (2009). "Can Development Aid Contribute to Social Cohesion after Civil War? Evidence from a Field Experiment in Post-Conflict Liberia", *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 99, N^o 2, pp. 287-291.
- FERNÁNDEZ, Nora (2011). "Informe temático: la consulta previa, un derecho de participación. Documento final". Quito: Defensoría del Pueblo del Ecuador.
- FISKE, Amelia (2013). "Regulating Oil Operations in the Ecuadorian Amazon", Latin American Studies Association Annual Meeting, Washington, 31 de mayo.
- FLEMMER, Riccarda y SCHILLING-VACAFLOR, Almut (2016). "Unfulfilled promises of the consultation approach: the limits to effective indigenous participation in Bolivia's and Peru's extractive industries", *Third World Quarterly*, vol. 37, N^o 1, pp. 172-188.
- FONTAINE, Guillaume (2004). "Actores y Lógicas Racionales en los Conflictos Socio-Ambientales: el Caso del Bloque 10 en Ecuador (Pastaza)", FALCONI, Fander, HERCOWITZ, Marcelo y MURADIAN, Roldan (eds.), *Globalización y Desarrollo en América Latina*. Quito: Flacso, pp. 155-172.
- FULMER, Amanda M., SNODGRASS GODOY, Angelina y NEFF, Philip (2008). "Indigenous rights, resistance, and the law: Lessons from a Guatemalan mine", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, N^o 4, pp. 91-121.
- GARCÍA SERRANO, Fernando (2012). "Estado, Empresas y Pueblos Indígenas: Diálogo Tripartito? La Aplicación de la Consulta Previa, Libre e Informada en la Explotación de los Recursos Naturales y en la Aprobación de Leyes en Ecuador (1999-2012)", *Sucre*.
- GARGARELLA, Roberto (2013). *Latin American Constitutionalism 1810-2010. The Engine Room of the Constitution*. Nueva York: Oxford University Press.
- GIUSTI RODRÍGUEZ, Mariana (2017). "Going Beyond Co-Ethnicity: Assessing the Programmatic Reach of Ethnic Cleavages", Cornell University.
- GOLDFRANK, Benjamin (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. University Park: Penn State Press.
- GROSSMAN, Guy y BALDASSARRI, Delia (2012). "The Impact of Elections on Cooperation: Evidence from a Lab-in-the-Field Experiment in Uganda", *American Journal of Political Science*, vol. 56, N^o 4, pp. 964-985.
- HAGGARD, Stephan (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- HELLER, Patrick (2001). "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre", *Politics & Society*, vol. 29, N^o 1, pp. 61-81.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe J. y ISUNZA VERA, Ernesto (2012). "Constrained Participation: the Impact of Consultative Councils on National-Level Policy in Mexico", en Cameron, Maxwell A., Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe, *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America*. Nueva York: Pelgrave Macmillan, pp. 75-97.
- HOLLAND, Alisha C. (2016). "Forbearance", *American Political Science Review*, vol. 110, N^o 2, pp. 232-246.

- HTUN, Mala (2016). *Inclusion without Representation in Latin America. Gender Quotas and Ethnic Reservations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- HUMPHREYS, Macartan, SÁNCHEZ DE LA SIERRA, Raúl y VAN DER WINDT, Peter (2012). "Social and Economic Impacts of *Tuungane*: Final Report on the Effects of a Community Driven Reconstruction Program in Eastern Democratic Republic of Congo", Columbia University.
- HUMPHREYS BEBBINGTON, Denise (2012). "Consultation, Compensation and Conflict: Natural Gas Extraction in Weekhayek Territory, Bolivia", *Journal of Latin American Geography*, vol. 11, N° 2, pp. 49-71.
- HURTADO, Francisco, VARGAS, Eduardo y CHÁVEZ, David (2011). "Informe temático: la consulta previa, un derecho de participación". Quito: Defensoría del Pueblo de Ecuador. Disponible en <<http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/120/1/IT-006-CONSULTA%20PREVIA%20UN%20DERECHO%20DE%20PARTICIPACION.pdf>>.
- JASKOSKI, Maiah (2014). "Environmental Licensing and Conflict in Peru's Mining Sector: A Path-Dependent Analysis", *World Development*, vol. 64, pp. 873-883.
- KNIGHT, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Nueva York: Cambridge University Press.
- LAYTON, Heather M. y PATRINOS, Harry A. (2006). "Estimating the Number of Indigenous People in Latin America", en HALL, Gillette y PATRINOS, Harry A. (eds.), *Indigenous Peoples, Poverty, and Human Development in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 25-39.
- LEVITSKY, Steven y MURILLO, María V. (2009). "Variation in institutional strength", *Annual Review of Political Science*, vol. 12, pp. 115-133.
- (2013). "Building Institutions on Weak Foundations", *Journal of Democracy*, vol. 24, N° 2, pp. 93-107.
- LUCERO, José A. (2003). "Locating the 'Indian Problem': Community, Nationality, and Contradiction in Ecuadorian Indigenous Politics", *Latin American Perspectives*, vol. 30, N° 1, pp. 23-48.
- (2008). *Struggles of Voice. The Politics of Indigenous Representation in the Andes*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- MADRID, Raúl L. (2012). *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MAZABANDA, Carlos (2013). "Consulta previa en la décimo primera ronda petrolera. ¿Participación masiva de la ciudadanía". Disponible en <<http://amazonwatch.org/assets/files/2013-07-consulta-previa-en-la-11a-ronda.pdf>>.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- MAHONEY, James (2000). "Path dependence in historical sociology", *Theory and Society*, vol. 29, N° 4, pp. 507-548.
- MCNULTY, Stephanie (2011). *Voice and Vote. Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- MINISTERIO DE HIDROCARBUROS Y ENERGÍA (2012). *Memoria 2010-2011*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- (2013). *Informe de Gestión 2012*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- (2014). *Memoria Institucional 2013*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- MONTAMBEAULT, Françoise (2015). *The Politics of Local Participatory Democracy in Latin America: Institutions, Actors, and Interactions*. Stanford: Stanford University Press.
- NORTH, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- PELLEGRINI, Lorenzo y RIBERA ARISMENDI, Marco O. (2012). "Consultation, Compensation and Extraction in Bolivia after the 'Left Turn': The Case of Oil Exploration in the North of La Paz Department", *Journal of Latin American Geography*, vol. 11, N° 2, pp. 103-120.
- PÉREZ CASTELLÓN, Ariel (2011). "Política energética y 'vivir bien': algunas herramientas conceptuales y de gestión para tender cables a tierra", *Artículo Primero. Industrias Extractivas: Políticas y Derechos*, año 14, N° 21, Santa Cruz, CEJIS, pp. 65-78.
- (2013). "Justicia constitucional en Bolivia. Desafíos y oportunidades para la tutela de los derechos de los pueblos indígenas en conflictos socio-ambientales", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IV, N° 2, pp. 1-47.
- PIERSON, Paul (2016). "Power in Historical Institutionalism", en FIORETTOS, Orfeo, FALLETTI, Tullia G. y SHEINGATE, Adam (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 124-141.
- RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin (2010). "Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio

- político en el Ecuador (2000-2010)", *OSAL*, vol. 6, N° 28, pp. 18-47.
- RICE, Roberta (2011). "From the ground up: The challenge of indigenous party consolidation in Latin America", *Party Politics*, vol. 17, N° 2, pp. 171-188.
- RIOFRANCOS, Thea N. (2017). "Scaling Democracy: Participation and Resource Extraction in Latin America", *Perspectives on Politics*, vol. 15, N° 3, pp. 678-696.
- RIVERA CUSICANQUI, Silvia (1990). "Liberal Democracy and Ayllu Democracy in Bolivia: The Case of Northern Potosí", *Journal of Development Studies*, vol. 26, N° 4, pp. 97-121.
- (2004). "Reclaiming the Nation", *NACLA*, vol. 39, N° 3, noviembre-diciembre, pp. 19-23.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César (2011). "Ethnicity.gov: global governance, indigenous peoples, and the right to prior consultation in social minefields", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 18, N° 1, pp. 263-305.
- (2016). *Extractivismo versus derechos humanos. Crónicas de los nuevos campos minados en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, Luis (2005). *Indigenous Peoples, Post colonialism, and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*. Oxford: Oxford University Press.
- SAWYER, Suzana (2004). *Crude Chronicles: Indigenous Politics, Multinational Oil, and Neoliberalism in Ecuador*. Durham: Duke University Press.
- SCHAVELZON, Salvador (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CEJIS / Plural Editores.
- SCHILLING-VACAFLOR, Almut (2012). "Democratizing resource governance through prior consultations? Lessons from Bolivia's hydrocarbon sector", *GIGA working papers*, N° 184.
- SILVA, Eduardo (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SINNOT, Emily, NASH, John y DE LA TORRE, Augusto (2010). *Natural Resources in Latin America and the Caribbean: Beyond Booms and Busts?* Washington: The World Bank.
- SMITH, Graham (2009). *Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen y LONGSTRETH, Frank (eds.) (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- SVAMPA, Maristella (2016). *Debates latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- (2018). "Latin American Development: Perspectives and Debates", en FALLETI, Tulia G. y PARRADO, Emilio (eds.), *Latin America Since the Left Turn*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, cap. 1.
- TOKTMAN, Jason y CAMERON, John (2014). "Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia", *Latin American Politics and Society*, vol. 56, N° 3, pp. 46-69.
- THELEN, Kathleen (2004). *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Nueva York: Cambridge University Press.
- y MAHONEY, James (2015). "Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science", en Mahoney, James y Kathleen Thelen (eds.), *Advances in Comparative Historical Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 3-36.
- VAN COTT, Donna (1998). "Ecuador Ratifies ILO Convention 169", *Native Americas*, vol. 2, N° 11, 30 de junio.
- (2005). *From movements to parties in Latin America: The evolution of ethnic politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (2008). *Radical Democracy in the Andes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- WAMPLER, Brian (2008). "When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil", *Comparative Politics*, vol. 41, N° 1, pp. 61-81.
- WEBER, Max (1978) [1922]. *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- YASHAR, Deborah (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: the rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ZAREMBERG, Gisela, ISUNZA VERA, Ernesto y GURZA LAVALLE, Adrian (2018). "The Gattopardo Era: Innovation and Representation in Mexico in Post-Neoliberal Times", en FALLETI, Tulia G. y PARRADO, Emilio (eds.), *Latin America Since the Left Turn*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, cap. 12.

RESUMEN

¿Por qué y cómo se fortalecen las instituciones? En este artículo se ofrece una explicación sobre el fortalecimiento institucional basada en el estudio de las instituciones participativas. Combinando los hallazgos del institucionalismo histórico y la literatura sobre democracia participativa, se propone una teoría endógena de la participación y se argumenta que la fortaleza de las instituciones participativas depende del proceso histórico de su creación y la subsecuente incorporación de los grupos movilizados que la originaron. Se estudia comparativamente la consulta previa en Boli-

via y en Ecuador desde su ratificación en los años noventa. Esta institución es altamente relevante en América Latina, particularmente en la medida en que los países de la región intensifican la extracción de recursos no renovables. Se muestra que diferentes trayectorias de incorporación política de los grupos movilizados para la adopción de la institución explican la fortaleza institucional resultante. Los resultados iluminan las tensiones entre democracia participativa y la extracción de recursos en América Latina y tienen importantes implicancias para el estudio de las instituciones participativas y políticas en el mundo.

SUMMARY

Why and how do institutions strengthen? This article offers an explanation of institutional strength based on the study of participatory institutions. Combining the insights of historical institutionalism and participatory democracy literatures, it is proposed an endogenous theory of participation and argue that the strength of participatory institutions is dependent on the historic process of their creation and subsequent political incorporation of the mobilized groups that bring them about. We comparatively study prior consultation in Bolivia and Ecuador since its inception

in the 1990s. This institution is highly relevant in Latin America, particularly as countries in the region intensify the extraction of non-renewable resources. We show that different paths of political incorporation of the groups mobilized for institutional adoption were consequential to the resulting institutional strength. Our findings shed light on the tensions between participatory democracy and resource extraction in Latin America and have important implications for the study of participatory and political institutions worldwide.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

FALLETI, Tulia G. y RIOFRANCOS, Thea N.

"Participación endógena. Fortalecer la consulta previa en economías extractivas". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 59, N° 227, mayo-agosto 2019 (pp. 3-39).

Palabras clave: <Consulta previa> <Movimiento indígena> <Hidrocarburos> <Bolivia> <Ecuador>.

Keywords: <Prior consultation> <Indigenous movement> <Hydrocarbons> <Bolivia> <Ecuador>.

DESIGUALDAD Y POLÍTICA FISCAL EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (1995-2010)*

WALTER CONT** Y ALBERTO PORTO***

Introducción

Este trabajo estudia la distribución personal del ingreso y el impacto distributivo de la política fiscal en la Argentina. Las unidades de observación son las jurisdicciones subnacionales –23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)–,¹ subdivididas en cinco grupos de ingreso (quintiles). El período de análisis es 1995-2010. Se cuantifica el impacto de la política fiscal, comparando los ingresos de las personas, *ex ante* (antes de la política fiscal) y *ex post* (después de la política fiscal).

El objetivo de la política fiscal se ha ido modificando en el tiempo, según la evolución de las distintas teorías del Estado (Musgrave, 1996). En el “Estado proveedor de servicios” de Adam Smith, el rol principal del Estado era asegurar el funcionamiento de las economías de mercado, proveyendo un sistema legal y de protección de las personas y sus bienes, realizar las inversiones que debido a su tamaño no podían ser provistas por el sector privado y garantizar la educación para los más pobres. Los principios impositivos de beneficio y capacidad de pago se suponía que coincidían, de modo que el impacto distributivo de la política fiscal era neutral. Las preocupacio-

* Este trabajo se realizó en el marco del proyecto de incentivos a docentes-investigadores para el que se obtuvo el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica 2013-1864 del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (PICT-FONCYT). Agradecemos a María Minatta por su excelente tarea de asistente de investigación. Asimismo, agradecemos los comentarios recibidos a versiones anteriores en la LI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, realizada en Tucumán (Argentina); en las 49 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, llevadas a cabo en Córdoba (Argentina); y en las v Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, que se efectuaron en Santiago de Compostela (España). Por último, agradecemos especialmente los comentarios y sugerencias recibidos del evaluador anónimo de *Desarrollo Económico*.

** Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Banco de Desarrollo de América Latina; <walter.cont@econo.unlp.edu.ar>.

*** UNLP y Academia Nacional de Ciencias Económicas; <alberto@depeco.econo.unlp.edu.ar>.

¹ No se cuenta con información detallada a nivel municipal. Las transferencias provinciales a las municipalidades, que representan aproximadamente el 50% de sus gastos, están incluidas en los datos provinciales.

nes relacionadas con la distribución del ingreso surgieron con el Estado de bienestar, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial (véase Tanzi, 2014). Desde entonces, una de las funciones fue la reasignación del ingreso, cuya distribución original se determinaba a partir de las fuerzas del mercado.

En esta línea normativa se analizó la dimensión relevante de la redistribución: ¿debería ser la distribución personal del ingreso, la regional o ambas? Teniendo presente que en una función de bienestar social se pondera la utilidad de las personas y al considerar los riesgos para la redistribución personal de la redistribución regional –por ejemplo, que personas de altos ingresos en regiones pobres sean subsidiadas por personas de bajos ingresos en regiones ricas; cuestión planteada, por ejemplo, por Oates (1972)–, este trabajo se concentra en la dimensión personal de la distribución del ingreso. Una segunda pregunta corresponde al nivel de gobierno responsable de implementar el objetivo redistributivo dentro de un país federal: ¿debería ser el gobierno nacional, el provincial, o ambos? Si son ambos, ¿cómo se debería asignar dicha tarea entre niveles de gobierno? La literatura teórica asignó la responsabilidad al nivel nacional (Musgrave, 1959; Oates, 1972), de modo de evitar los problemas de competencia e incompatibilidad (Tresch, 2002).² Sin embargo, desde el mismo ámbito de la teoría, Pauly (1973) propuso algún nivel de descentralización de políticas redistributivas sobre la base del altruismo como bien local. A su vez, la evidencia empírica demostró que el grado de descentralización de las herramientas distributivas a nivel subnacional era importante (Sewell, 1996; Baicker *et al.*, 2012; Hoynes y Luttmer, 2012; entre otros). Véase también un tratamiento reciente de la problemática del federalismo fiscal en Ahmad y Brosio (2006) y Boadway y Shah (2009). En el caso de la Argentina, Porto y Cont (1998) y Cont y Porto (2014) ya resaltan la relevancia de los presupuestos provinciales como una herramienta redistributiva.

La literatura empírica del efecto de la política fiscal sobre la distribución personal del ingreso ha seguido un enfoque mayoritariamente parcial. En concreto, el objeto de estudio ha sido normalmente la política fiscal en un nivel de gobierno, o el impacto distributivo de un instrumento (impuestos o subconjuntos de ellos; o gastos, principalmente gasto social), o el impacto de transferencias intergubernamentales –en muchos casos, excluyendo el origen de los fondos, esto es, suponiendo que las transferencias son un maná.³

² El problema de competencia se origina en la movilidad de las personas: los hogares de altos ingresos tienen incentivos a ubicarse en regiones de bajos impuestos, mientras que los hogares de bajos ingresos tienen incentivos a ubicarse en regiones de mayores beneficios. El problema de incompatibilidad se origina en que, aun sin movilidad, cuando más de un nivel de gobierno redistribuye ingresos, puede producirse un conflicto si las políticas de cada nivel tienen como destino distintos beneficiarios.

³ En este trabajo se omite un detalle amplio de la literatura del impacto de variables fiscales sobre la distribución del ingreso. Goñi *et al.* (2008) y más recientemente Hanni *et al.* (2014) realizan una comparación a nivel de países de América Latina; Gasparini *et al.* (2001) y CEDLAS-DGSC (2004) se concentran en dimensiones específicas de gasto social en la Argentina. Otros trabajos se enfocan en transferencias (Bennett y Mayberry, 1979; Holcombe y Zardkoohi, 1981; Weingast *et al.*, 1981; Inman e Ingberman, 1988; y Porto y Sanguinetti, 2001). González (2014) estudia el impacto de las transferencias nacionales y el gasto subnacional sobre la equidad interregional –medida por la disminución del Gini de los ingresos– y sobre el desarrollo humano –medido con el promedio simple de esperanza de vida al nacer, educación y producto per cápita– para cinco países (Argentina, Brasil, México, Colombia y Chile) durante el período 1983-2011. Por su parte, otros trabajos avanzan en la discusión

Una excepción para la Argentina se encuentra en Cont y Porto (2014), que analizan el impacto distributivo de la política fiscal consolidada nacional y provincial en años seleccionados. A nivel internacional, un avance importante en el campo de los datos es el trabajo de Solt (2016), que reúne información para un largo período y para más de 170 países sobre la desigualdad en la distribución del ingreso y el impacto de la política fiscal. También provee información a nivel regional dentro de distintos países. La información permite comparar el ingreso de mercado (pre-impuestos, pre-gasto público) con el ingreso que denomina “disponible” (post-transferencias, post impuestos para financiarlas). La cobertura es parcial comparada con este trabajo, que considera toda la actividad del sector público, incluyendo transferencias en dinero y gastos en especie y sus correspondientes financiamientos. CEPAL-IEF (2014) trabaja con toda la actividad del sector público –como en el trabajo presente– pero a nivel de países, sin avanzar en la consideración regional-personal. Por su parte, los estudios de balanzas fiscales en España (entre otros, Uriel y Barberán, 2007) tienen por objeto cuantificar, a nivel de las comunidades autónomas, el saldo neto que resulta de los gastos e impuestos de la Administración Central. El objetivo es la redistribución territorial sin avanzar en el impacto sobre la distribución personal en cada comunidad. Kelly y Witko (2012) estudian el rol de los estados en las políticas dirigidas a disminuir la desigualdad en Estados Unidos y concluyen, en línea con los resultados de nuestro trabajo, que los dos niveles de gobierno participan con políticas para disminuir la desigualdad, pero que en los últimos años las políticas estatales han ganado importancia –los autores también destacan el rol de la distribución del poder político como factor explicativo.⁴

Por su parte, los estudios de la geografía de la desigualdad a nivel de regiones ocupan recientemente un lugar importante en los estudios de la ciencia política, en el mismo contexto de enfoque parcial mencionado para los casos anteriores –tanto de instrumentos redistributivos como de niveles de gobierno analizados–. Por ejemplo, Beramendi (2012) analiza la relación entre las distribuciones regional y personal, la geografía económica, la representación política y la movilidad. Beramendi *et al.* (2017) se concentran en el vínculo entre las preferencias de los políticos por redistribución, los desequilibrios económicos territoriales y la desigualdad en la representación política territorial de las jurisdicciones en los casos de la Argentina, Brasil y México, y encuentran que las transferencias territoriales se determinan principalmente por variables políticas más que por la redistribución personal del ingreso.⁵ Calvo y Moscovich (2017) estudian la desigualdad entre las provincias argentinas y no encuentran evidencia de que el mecanismo democrático por la vía electoral la disminuye, sino que las protestas tienen un rol importante, siendo mayor en las provincias con mayor desigualdad en

de determinación endógena de la política fiscal, en conjunto con el crecimiento y la desigualdad en la distribución del ingreso (por ejemplo, Bénabou, 2000; Persson y Tabellini, 2000; Muinello-Gallo y Roca-Sagalés, 2013; Cont *et al.*, 2017).

- 4 Baicker *et al.* (2012) documentan la duplicación de la participación de los estados en el gasto del gobierno de los Estados Unidos entre 1952 y 2006, y exploran las causas: cambios en las interacciones gubernamentales, fundamentalmente debido a requerimientos federales. Siguiendo la línea de varios países con organización federal, el incremento del gasto de los estados se ha producido fundamentalmente en las áreas de educación, salud y bienestar. Sin embargo, ese trabajo no estudia el impacto distributivo regional o personal de estos cambios.
- 5 Porto y Sanguinetti (2001) ya habían estudiado el poder explicativo de la representación política en el diseño de las transferencias intergubernamentales en la Argentina.

la distribución del ingreso. Sátyro (2013) va más allá del estudio de los determinantes económicos habituales del efecto redistributivo de la política fiscal en Brasil y argumenta que la historia política establece la naturaleza de los partidos políticos y de la competencia electoral, y esto influye en la forma de implementar las políticas públicas y en los resultados en cuanto a la redistribución. Un punto de contacto con este trabajo es el reconocimiento de la importancia de los estados en las políticas redistributivas, pero la autora se concentra más en la explicación debida al sistema político.

Por último, un conjunto de trabajos recientes ha identificado determinantes de gastos excesivos en términos de empleo, asignando una responsabilidad al clientelismo (Gimpelson y Treisman, 2002; Calvo y Murillo, 2004). En esta línea, los gobernantes asignan recursos para buscar apoyo de grupos de ciudadanos, canalizándolos a través del empleo público. Robinson y Verdier (2013) estudian los vínculos entre este tipo de gastos y la probabilidad de ganar en períodos de competencia electoral. Oliveros (2013), por su parte, argumenta que los empleados participan en actividades que apoyan a los políticos porque su futuro está atado al destino de estos últimos.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. La siguiente sección se ocupa de las cuestiones metodológicas; luego se presentan hechos estilizados sobre la distribución personal del ingreso y del impacto de la política fiscal a nivel de jurisdicciones subnacionales. En las últimas secciones se abordan la discusión y las observaciones finales.

Los principales resultados de esta investigación se detallan así: en primer lugar, existen diferencias importantes en la desigualdad del ingreso de mercado entre provincias. En segundo lugar, la política fiscal tiene un fuerte impacto sobre la desigualdad en el período considerado; el Gini promedio disminuye 0,106 puntos para el promedio 1995-2010. En tercer lugar, el impacto es muy diferente entre provincias y provoca un importante reordenamiento en la desigualdad *ex post*, comparado con el que resulta de la desigualdad de mercado.⁶ En cuarto lugar, el *mix* de instrumentos fiscales redistributivos cambió a lo largo del tiempo en favor de las transferencias en dinero frente a las transferencias en especie; para 1995-2010 el 83% de la disminución del Gini se debe a los gobiernos provinciales, pasando del 87% en 1995-2001 al 80% en 2003-2010, que se adjudica a la centralización fiscal en el último período. Por último, el gasto provincial es más progresivo que el nacional, lo cual explica el 74% del impacto positivo del gasto sobre el coeficiente de Gini, mientras que la regresividad de los impuestos se debe fundamentalmente a los tributos del gobierno nacional.

Medidas de desigualdad de ingresos e impacto distributivo de la política fiscal: metodología

Se presentan tres definiciones alternativas de ingreso personal: la que mide la distribución del ingreso resultante del mercado, sin computar la actividad del gobierno (*ex ante*);⁷ la que mide la distribución monetaria del ingreso que resulta de sumar a la

⁶ Es decir, provincias con un valor alto del Gini comparado con el de otras provincias, antes de la política fiscal, pasan a un valor comparado bajo después de la política fiscal y viceversa.

⁷ En este escenario contrafáctico se supone que no existen gastos públicos ni impuestos, tratamiento que es usual en la literatura sobre el impacto distributivo de la política fiscal. Al ingreso se lo denomina "ingreso primario" o "ingreso con presupuesto cero" (Reynolds y Smolensky, 1977).

anterior las transferencias monetarias, tanto positivas como negativas, que realiza el gobierno (*interim*); y la que agrega a la anterior, el impacto distributivo de la provisión de bienes en especie y el cobro de impuestos indirectos (*ex post*).

Para calcular el impacto distributivo de la política fiscal se considera el presupuesto consolidado nación-provincias, incluidos todos los gastos e impuestos del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, sin duplicaciones. Se asignan los gastos e impuestos a cada provincia, y a cada grupo de personas dentro de cada provincia, siguiendo los criterios de beneficio del gasto e incidencia de los impuestos, obteniéndose el “residuo fiscal neto”, como diferencia entre el beneficio del gasto y la incidencia de los impuestos, a nivel de provincias y de grupos de personas dentro de cada provincia.⁸

Con esta información se pueden calcular los coeficientes de Gini de desigualdad en la distribución del ingreso y los índices de Reynolds-Smolensky (RS) que miden los cambios del Gini al pasar del ingreso *ex ante* al *interim* y al *ex post*. Se cuantifica el impacto de cada nivel de gobierno y del consolidado. Los índices de RS se desagregan en los efectos tamaño y progresividad.

El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso. Este coeficiente es un número entre 0 (perfecta igualdad) y 1 (máxima desigualdad) y se calcula como la diferencia entre el área por debajo de la diagonal del cuadrado –en el que se miden los porcentajes acumulados de personas o jurisdicciones en el eje horizontal y el porcentaje acumulado de la variable en el eje vertical– y la curva de Lorenz, dividida por el área debajo de la diagonal. La curva de Lorenz mide el porcentaje acumulado de las personas –o jurisdicciones– y el correspondiente porcentaje acumulado de la variable, ordenados de menor a mayor. Una fórmula similar se utiliza para las curvas de concentración de ingresos y gastos. Para cada unidad (país, grupo de provincias o una provincia) el coeficiente es calculado de la siguiente manera:

$$G = 1 + \frac{1}{l} - 2 \sum_{i=1}^l \frac{(i+1-i)y_i}{l^2 y_p^2} \quad (1)$$

donde las familias son ordenadas del ingreso más bajo al más alto. El número de grupos de ingresos es $l = 5$, debido a la división de la población en quintiles; y son los ingresos *ex ante*, *interim* o *ex post*; y_p es el ingreso promedio de la unidad analizada.

Para cuantificar el impacto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso se utilizan diversas descomposiciones del indicador propuesto por Reynolds y Smolensky. Este índice mide el cambio de la desigualdad entre dos distribuciones de ingreso, como consecuencia de la política fiscal, con los ordenamientos correctos.⁹ Suponiendo una descomposición genérica del gasto en $l = 1, \dots, L$ componentes y una descomposición genérica de impuestos en $j = 1, \dots, J$ componentes, el coeficiente de RS es:

⁸ La metodología y cuantificación para cada uno de los años están detalladas en el Anexo. Para más detalles, véase Cont y Porto (2017).

⁹ Dado que se descompone la distribución del ingreso en cada provincia en quintiles, y lo mismo se realiza a nivel nacional (Cont y Porto, 2016), el reordenamiento de unidades no es significativo. En cambio, cuando se analiza la distribución del ingreso a nivel nacional, cuando las unidades corresponden a 120 grupos (los cinco grupos dentro de cada una de las 24 jurisdicciones subnacionales), el reordenamiento de unidades de ingreso pasa a ser relevante (véanse, por ejemplo, Aronson y Lambert, 1994; Cont y Porto, 2018).

$$RS_p = - \frac{\sum_{j=1}^J t_j K t_j + \sum_{l=1}^L g_l K g_l}{1 - \sum_{j=1}^J t_j + \sum_{l=1}^L g_l} \quad (2)$$

donde t_j es la recaudación del impuesto j —en términos del producto bruto geográfico (PBG)—; g_l es el tamaño del gasto l —relativo al PBG—; $K t_j$ es el índice de Kakwani de progresividad del impuesto j , igual a la diferencia entre las curvas de concentración del impuesto y la ecuación (1); y $K g_l$ es el índice de Kakwani de progresividad del gasto l , igual a la diferencia entre (1) y la curva de concentración del gasto. Se permite la existencia de superávit o déficit, o sea que $\sum_j t_j \neq \sum_l g_l$.

En este trabajo se analizan dos descomposiciones presupuestarias. En primer lugar, el impacto de los gastos denominados en “efectivo” y en “especie” con las respectivas fuentes de financiamiento. En tal caso, $j = C, E$ y $l = C, E$ (C : *cash*; E : especie). En segundo lugar, el impacto de los presupuestos nacional-provincial; en tal caso, $j = N, P$ y $l = N, P$ (N : nacional; P : provincial).¹⁰

La distribución personal del ingreso y el impacto de la política fiscal en las provincias argentinas: hechos estilizados

A continuación, se presenta un detalle y un análisis comparativo de la evolución de la desigualdad de la distribución del ingreso—resumida en el coeficiente de Gini— y del efecto redistributivo—resumido en el coeficiente de RS— entre los años 1995 y 2010.

Coefficientes de Gini y de Reynolds-Smolensky por provincias

En los cuadros 1 a 3 se incluyen los cálculos de los tres coeficientes de Gini, para las tres medidas de ingreso, y los índices de RS que los unen, para la primera descomposición: en efectivo y en especie (columnas 1 a 6). Se incluyen también el porcentaje de cambio del Gini que resulta de la acción fiscal de los gobiernos provinciales (columna 7), la relación entre el Gini *ex post* y el *ex ante* (denominada “Gini EP / Gini EA”) y la relación porcentual entre el RS en efectivo y el RS total (columnas 8 y 9). En las tres últimas columnas (10 a 12) se ordenan las provincias según el grado de desigualdad—de menor (orden 1) a mayor (orden 24)— y el cambio de posición debido a la política fiscal. Los cálculos corresponden al período completo de análisis (promedio 1995-2010) y a los subperíodos 1995-2001 y 2003-2010. La división en los dos subperíodos se justifica por coincidir con diferentes regímenes macroeconómicos—convertibilidad entre 1995 y 2001 y post-crisis a partir de 2003—. Desde la perspectiva macroeconómica, el período 1991-2001 estuvo caracterizado por una economía con una tasa de cambio fija con el dólar estadounidense, una política monetaria estricta y una política fiscal laxa que culminó en una situación de déficit fiscal significativo en la segunda parte de la década y una crisis económico-social-fiscal en 2001-2002. Después de un año de fuerte crisis en 2002, los años restantes hasta 2010 se caracterizaron por muy

¹⁰ Una alternativa es considerar el aporte distributivo de gastos en servicios sociales, económicos y administrativos, en conjunto con el de los impuestos sobre las transacciones, los ingresos y otros. En tal caso, $i = SS, SE, A$ y $j = PCT, IA, O$ (donde PCT es producción, consumo y transacciones; IA corresponde a ingresos y activos; y O corresponde a otros recursos no incluidos en los otros dos grupos). Véase, por ejemplo, Cont *et al.* (2017).

CUADRO 1
Resumen de efectos Rs: la Argentina y jurisdicciones (promedio 1995-2010)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	Gini ex ante	RS (en efectivo)	Gini interim	RS (en especie)	Gini ex post	RS	% acción fiscal provincias	Gini EP/ Gini EA	RS efectivo / (RS efectivo + RS especie)	Ranking ex ante (de menor a mayor)	Ranking ex post (de menor a mayor)	Cambio de posición
CABA	0,436	-0,021	0,416	-0,035	0,380	-0,056	61,3%	87,1%	38,1%	3	21	-18
Buenos Aires	0,448	-0,029	0,419	-0,052	0,367	-0,081	66,5%	81,8%	36,3%	9	18	-9
Catamarca	0,463	-0,025	0,438	-0,100	0,338	-0,125	90,7%	73,0%	19,8%	12	9	3
Córdoba	0,442	-0,023	0,419	-0,051	0,368	-0,074	79,8%	83,2%	29,3%	4	19	-15
Corrientes	0,481	-0,039	0,442	-0,080	0,363	-0,119	76,9%	75,4%	30,7%	20	14	6
Chaco	0,513	-0,044	0,469	-0,100	0,369	-0,144	82,2%	72,0%	28,7%	24	20	4
Chubut	0,446	-0,028	0,419	-0,063	0,356	-0,091	69,3%	79,5%	31,2%	8	11	-3
Entre Ríos	0,462	-0,029	0,433	-0,076	0,357	-0,104	83,4%	77,2%	26,9%	11	12	-1
Formosa	0,466	-0,034	0,432	-0,105	0,327	-0,139	89,6%	70,3%	21,3%	15	2	13
Jujuy	0,479	-0,034	0,445	-0,108	0,337	-0,142	85,1%	70,2%	23,1%	18	8	10
La Pampa	0,445	-0,030	0,415	-0,086	0,329	-0,116	89,2%	73,9%	24,3%	7	3	4
La Rioja	0,465	-0,034	0,431	-0,113	0,318	-0,147	97,7%	68,6%	18,9%	14	1	13
Mendoza	0,448	-0,029	0,419	-0,056	0,364	-0,085	79,1%	81,0%	33,7%	10	16	-6
Misiones	0,480	-0,031	0,449	-0,055	0,394	-0,086	74,3%	82,0%	35,6%	19	23	-4
Neuquén	0,469	-0,025	0,444	-0,033	0,411	-0,058	93,1%	87,5%	45,5%	16	24	-8
Río Negro	0,490	-0,025	0,465	-0,074	0,391	-0,099	93,5%	79,7%	25,2%	22	22	0
Salta	0,503	-0,050	0,454	-0,091	0,363	-0,141	81,5%	72,0%	34,4%	23	15	8

Notas: RS: Reynolds-Smolensky, EA: ex ante, EP: ex post. El valor de "promedio provincias" se define como el promedio simple de los Gini provinciales. En todos los cuadros, cuando los valores son negativos, el cálculo de la relación entre el máximo y el mínimo se realiza al tomar los valores absolutos.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 1 (cont.)
Resumen de efectos Rs: la Argentina y jurisdicciones (promedio 1995-2010)

Gini ex ante (en efectivo)	RS (2)	Gini interim (3)	RS (en especie) (4)	Gini ex post (5)	RS (6)	% acción fiscal provincias (7)	Gini EP/ Gini EA (8)	RS efectivo / (RS efectivo + RS especie) (9)	Ranking ex ante (de menor a mayor) (10)	Ranking ex post (de menor a mayor) (11)	Cambio de posición (12)
San Juan	0,474	-0,045	0,429	-0,097	0,332	-0,142	81,8%	69,9%	17	5	12
San Luis	0,443	-0,029	0,415	-0,050	0,364	-0,079	91,8%	33,6%	5	17	-12
Santa Cruz	0,406	-0,017	0,389	-0,059	0,329	-0,076	77,9%	23,6%	1	4	-3
Santa Fe	0,444	-0,021	0,423	-0,062	0,361	-0,083	69,4%	25,1%	6	13	-7
Santiago del Estero	0,464	-0,037	0,427	-0,092	0,334	-0,130	86,3%	27,2%	13	6	7
Tucumán	0,486	-0,045	0,442	-0,091	0,351	-0,135	80,4%	31,9%	21	10	11
Tierra del Fuego	0,424	-0,021	0,403	-0,066	0,337	-0,087	96,1%	23,8%	2	7	-5
Promedio provincias	0,462	-0,031	0,431	-0,075	0,356	-0,106	83,3%	77,2%			29,2%
Máximo	0,513	-0,017	0,469	-0,033	0,411	-0,056	97,7%	87,5%			45,5%
Mínimo	0,406	-0,050	0,389	-0,113	0,318	-0,147	61,3%	68,6%			18,9%
Max. / min.	1,26	0,35	1,21	0,29	1,29	0,38	1,59	1,28			2,41
Coefficiente de variación	0,054	0,280	0,044	0,312	0,066	0,280	0,115	0,073			0,220

Notas: RS: Reynolds-Smolensky, EA: ex ante, EA: ex post. El valor de "promedio provincias" se define como el promedio simple de los Gini provinciales. En todos los cuadros, cuando los valores son negativos, el cálculo de la relación entre el máximo y el mínimo se realiza al tomar los valores absolutos. Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2
Resumen de efectos Rs: la Argentina y jurisdicciones (promedio 1995-2001)

	Gini ex ante (1)	RS (en efectivo) (2)	Gini interim (3)	RS (en especie) (4)	Gini ex post (5)	RS (6)	% acción fiscal provincias (7)	Gini EP/ Gini EA (8)	RS efectivo / (RS efectivo + RS especie) (9)	Ranking ex ante (de menor a mayor) (10)	Ranking ex post (de menor a mayor) (11)	Cambio de posición (12)
CABA	0,440	-0,020	0,420	-0,047	0,373	-0,066	55,0%	84,9%	29,8%	6	17	-11
Buenos Aires	0,447	-0,028	0,419	-0,063	0,357	-0,090	60,6%	79,7%	30,7%	11	11	0
Catamarca	0,450	-0,017	0,433	-0,102	0,331	-0,118	99,6%	73,7%	14,1%	13	2	11
Córdoba	0,431	-0,012	0,419	-0,043	0,376	-0,056	93,1%	87,1%	22,2%	5	18	-13
Corrientes	0,468	-0,019	0,449	-0,071	0,378	-0,090	80,9%	80,9%	21,2%	18	19	-1
Chaco	0,503	-0,025	0,478	-0,092	0,387	-0,116	83,9%	76,9%	21,1%	24	20	4
Chubut	0,441	-0,022	0,419	-0,063	0,356	-0,085	76,8%	80,7%	26,0%	8	10	-2
Entre Ríos	0,458	-0,019	0,439	-0,078	0,361	-0,097	84,3%	78,8%	19,8%	14	14	0
Formosa	0,459	-0,009	0,450	-0,098	0,351	-0,107	93,3%	76,8%	8,1%	15	7	8
Jujuy	0,484	-0,022	0,462	-0,103	0,359	-0,125	88,0%	74,2%	17,1%	22	12	10
La Pampa	0,427	-0,014	0,413	-0,071	0,342	-0,085	93,3%	80,1%	16,7%	3	5	-2
La Rioja	0,447	-0,005	0,442	-0,109	0,333	-0,114	106,8%	74,6%	3,1%	10	4	6
Mendoza	0,448	-0,020	0,427	-0,057	0,370	-0,078	83,8%	82,7%	26,3%	12	16	-4
Misiones	0,480	-0,020	0,459	-0,064	0,395	-0,084	80,6%	82,4%	24,2%	21	22	-1
Neuquén	0,468	-0,020	0,448	-0,040	0,408	-0,060	96,0%	87,3%	33,3%	19	24	-5
Río Negro	0,496	-0,020	0,476	-0,072	0,404	-0,092	98,7%	81,5%	21,5%	23	23	0
Salta	0,478	-0,032	0,446	-0,094	0,352	-0,126	87,8%	73,6%	25,4%	20	8	12
San Juan	0,463	-0,033	0,430	-0,098	0,332	-0,131	87,6%	71,6%	25,1%	16	3	13
San Luis	0,445	-0,012	0,433	-0,045	0,389	-0,057	93,5%	87,3%	20,4%	9	21	-12

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2 (cont.)
Resumen de efectos Rs: la Argentina y jurisdicciones (promedio 1995-2001)

Gini ex ante (en efectivo)	RS (2)	Gini interim (3)	RS (en especie) (4)	Gini ex post (5)	RS (6)	% acción fiscal provincias (7)	Gini EP/ Gini EA (8)	RS efectivo / (RS efectivo + RS especie) (9)	Ranking ex ante (de menor a mayor) (10)	Ranking ex post (de menor a mayor) (11)	Cambio de posición (12)	
Santa Cruz	0,402	-0,011	0,392	-0,037	0,354	-0,048	85,3%	88,1%	22,5%	1	9	-8
Santa Fe	0,431	-0,013	0,418	-0,049	0,369	-0,062	84,5%	85,6%	21,7%	4	15	-11
Santiago del Estero	0,441	-0,017	0,424	-0,097	0,327	-0,113	90,7%	74,2%	14,8%	7	1	6
Tucumán	0,465	-0,028	0,437	-0,078	0,359	-0,106	85,9%	77,2%	26,4%	17	13	4
Tierra del Fuego	0,427	-0,018	0,409	-0,061	0,347	-0,079	96,5%	81,4%	22,8%	2	6	-4
Promedio provincias	0,454	-0,019	0,435	-0,072	0,363	-0,091	87,5%	80,0%	21,4%			
Máximo	0,503	-0,005	0,478	-0,037	0,408	-0,048	106,8%	88,1%	33,3%			
Mínimo	0,402	-0,033	0,392	-0,109	0,327	-0,131	55,0%	71,6%	3,1%			
Max. / min.	1,25	0,14	1,22	0,34	1,25	0,36	1,94	1,23	10,78			
Coefficiente de variación	0,052	0,368	0,048	0,313	0,063	0,272	0,130	0,062	0,318			

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3
Resumen de efectos Rs: la Argentina y jurisdicciones (promedio 2003-2010)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	Gini ex ante	RS (en efectivo)	Gini interim	RS (en especie)	Gini ex post	RS	% acción fiscal provincias	Gini EP / Gini EA	RS efectivo / (RS efectivo + RS especie)	Ranking ex ante (de menor a mayor)	Ranking ex post (de menor a mayor)	Cambio de posición
CABA	0,431	-0,022	0,409	-0,026	0,383	-0,048	68,1%	88,7%	45,5%	3	22	-19
Buenos Aires	0,442	-0,030	0,412	-0,045	0,367	-0,075	71,6%	82,8%	40,4%	5	20	-15
Catamarca	0,471	-0,033	0,438	-0,101	0,337	-0,134	83,7%	71,4%	24,8%	14	9	5
Córdoba	0,450	-0,033	0,417	-0,060	0,357	-0,093	72,5%	79,2%	35,3%	8	18	-10
Corrientes	0,490	-0,058	0,432	-0,089	0,343	-0,147	74,4%	70,0%	39,5%	21	12	9
Chaco	0,519	-0,064	0,455	-0,110	0,345	-0,174	80,5%	66,5%	36,4%	23	14	9
Chubut	0,448	-0,033	0,415	-0,068	0,347	-0,101	63,7%	77,1%	33,9%	7	15	-8
Entre Ríos	0,458	-0,038	0,420	-0,076	0,344	-0,114	82,1%	75,0%	33,0%	11	13	-2
Formosa	0,470	-0,059	0,410	-0,113	0,297	-0,172	86,9%	63,3%	34,0%	13	1	12
Jujuy	0,473	-0,046	0,426	-0,115	0,312	-0,161	82,6%	65,8%	28,8%	15	5	10
La Pampa	0,457	-0,045	0,412	-0,103	0,309	-0,148	87,1%	67,4%	31,3%	10	4	6
La Rioja	0,478	-0,062	0,416	-0,118	0,298	-0,180	91,9%	62,3%	33,5%	17	2	15
Mendoza	0,444	-0,037	0,408	-0,057	0,351	-0,094	75,0%	78,7%	39,4%	6	17	-11
Misiones	0,476	-0,041	0,435	-0,048	0,387	-0,089	68,4%	81,3%	45,6%	16	23	-7
Neuquén	0,463	-0,030	0,433	-0,030	0,403	-0,060	89,4%	86,8%	52,8%	12	24	-12
Río Negro	0,481	-0,030	0,451	-0,078	0,373	-0,108	89,4%	77,4%	27,7%	20	21	-1
Salta	0,520	-0,067	0,454	-0,092	0,362	-0,159	76,4%	69,4%	42,0%	24	19	5
San Juan	0,479	-0,056	0,422	-0,096	0,326	-0,153	76,6%	68,0%	37,1%	18	7	11
San Luis	0,440	-0,045	0,395	-0,056	0,339	-0,101	90,4%	77,0%	45,6%	4	10	-6

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3 (cont.)
Resumen de efectos Rs: la Argentina y jurisdicciones (promedio 2003-2010)

Gini ex ante (1)	RS (en efectivo) (2)	Gini interim (3)	Gini RS (en especie) (4)	RS (5)	% acción fiscal provincias (6)	Gini EP/ Gini EA (7)	RS efectivo / (RS efectivo + RS especie) (8)	Ranking ex ante (de menor a mayor) (9)	Ranking ex post (de menor a mayor) (10)	Cambio de posición (11)		
Santa Cruz	0,406	-0,023	0,383	-0,082	0,301	-0,105	75,9%	74,2%	23,7%	1	3	-2
Santa Fe	0,450	-0,028	0,422	-0,075	0,347	-0,103	60,9%	76,9%	27,9%	9	16	-7
Santiago del Estero	0,480	-0,057	0,423	-0,090	0,333	-0,147	82,7%	69,5%	38,3%	19	8	11
Tucumán	0,505	-0,061	0,444	-0,105	0,340	-0,165	76,8%	67,2%	36,8%	22	11	11
Tierra del Fuego	0,416	-0,024	0,392	-0,072	0,320	-0,096	96,9%	76,9%	24,6%	2	6	-4
Promedio provincias	0,464	-0,043	0,422	-0,079	0,342	-0,122	80,1%	73,9%	35,7%			
Máximo	0,520	-0,022	0,455	-0,026	0,403	-0,048	96,9%	88,7%	52,8%			
Mínimo	0,406	-0,067	0,383	-0,118	0,297	-0,180	60,9%	62,3%	23,7%			
Max. / min.	1,28	0,33	1,19	0,22	1,36	0,27	1,59	1,42	2,23			
Coefficiente de variación	0,061	0,339	0,044	0,333	0,082	0,310	0,116	0,097	0,209			

Fuente: Elaboración propia.

buenas condiciones externas, un tipo de cambio libre, una política monetaria flexible y un superávit fiscal que se debilitó en los últimos años (gráfico 1).

Si se considera el promedio 1995-2010 (véase cuadro 1) se aprecian importantes diferencias interprovinciales entre las variables. La desigualdad del ingreso de mercado muestra gran variabilidad, y la relación entre los valores extremos (máximo/mínimo) es igual a 1,26: en Chaco el coeficiente de Gini es igual a 0,513 y en Santa Cruz 0,406. La diferencia entre los valores extremos, que corresponden a las mismas provincias, crece de 1,25 en 1995-2001 a 1,28 en 2003-2010.

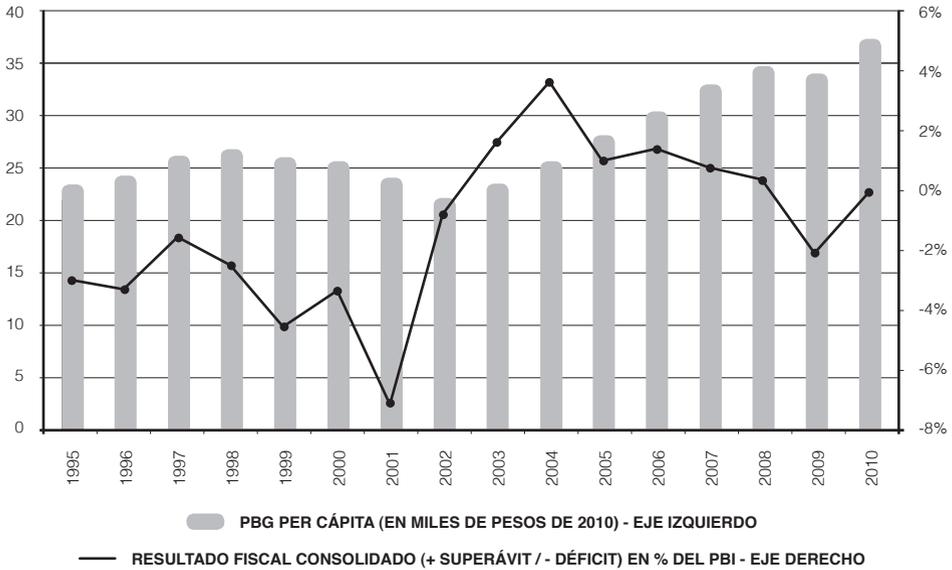
El coeficiente de Gini del ingreso de mercado, calculado como promedio simple de los Gini provinciales,¹¹ registra valores de 0,454 en 1995-2001 (cuadro 2) y 0,464 en 2003-2010 (cuadro 3), lo que refleja un aumento del 2,2% en la desigualdad de la distribución del ingreso de mercado (*ex ante*). En principio, se esperaría una menor desigualdad en la distribución del ingreso en un período caracterizado por un contexto macroeconómico favorable que, junto a un aumento del gasto público, contribuiría al funcionamiento de los mercados con la provisión de distintos bienes públicos. En esta línea, suele argumentarse que el mayor gasto público, en especial el denominado gasto social –fundamentalmente en salud y educación–, mejora el capital humano, lo cual constituye un insumo de las funciones de producción del sector privado. Esto no se verifica durante el segundo período analizado para nuestro país. No obstante, los promedios seleccionados ocultan la evolución histórica de la desigualdad, que fue creciente desde 1995 hasta alcanzar un máximo en 2002 y luego decreciente en los años posteriores; de hecho, el coeficiente de Gini de finales del período (0,445 en 2010) fue inferior al de 1997 (0,452), según se observa en el cuadro 4. Los cambios en la desigualdad entre la década de los noventa y 2002 estuvieron determinados por el débil rol de instituciones laborales –en particular, poca protección al empleo y salarios mínimos no operativos– y de los sindicatos, seguidos por una situación de recesión y crisis a fines de la década. A partir de 2003, en cambio, los gobiernos de turno pusieron un mayor énfasis en el fortalecimiento de las instituciones laborales e innovaron en programas de transferencias monetarias.¹²

La comparación de los coeficientes de Gini *ex ante* y *ex post* revela un fuerte impacto de la política fiscal en cuanto a disminuir la desigualdad para todas las provincias, con diferencias que van de 56 a 147 puntos porcentuales (en promedio, 106 puntos, según se observa en el cuadro 1). Esta dispersión crece entre los subperíodos 1995-2001 (diferencia de 83 puntos entre el mínimo y máximo; cuadro 2) y 2003-2010 (diferencia de 132 puntos entre el mínimo y máximo; cuadro 3).

11 Como el objetivo no es realizar un análisis a nivel nacional, se reportan los promedios provinciales simples de estos indicadores. Para los valores correspondientes a total país, véase Cont y Porto (2016).

12 Para mayor detalle, véase Cruces y Gasparini (2010).

GRÁFICO 1
 Evolución del balance fiscal consolidado nacional y provincial
 (como porcentaje del PBG) y PBG per cápita (en miles de pesos de 2010)



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de fuentes detalladas en el Anexo.

CUADRO 4
 Coeficientes de Gini *ex ante*, *interim* y *ex post*
 (promedios de períodos seleccionados)

	1995-2010	1995-2001	2003-2010
Gini <i>ex ante</i>	0,462	0,454	0,464
Gini <i>interim</i>	0,431	0,435	0,422
Gini <i>ex post</i>	0,356	0,363	0,342

Nota: Los promedios de los respectivos períodos se obtienen a partir de los valores anuales del cuadro 5.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 5
Coefficientes de Gini *ex ante*, *interim* y *ex post* (valores anuales)

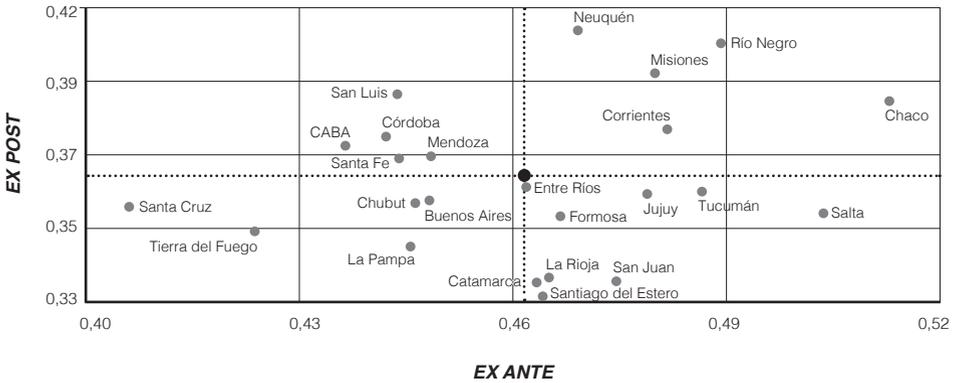
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gini <i>ex ante</i>	0,434	0,442	0,452	0,459	0,465	0,457	0,470	0,492	0,483	0,479	0,475	0,477	0,451	0,447	0,458	0,445
Gini <i>interim</i>	0,416	0,423	0,431	0,438	0,444	0,440	0,454	0,470	0,451	0,441	0,428	0,426	0,413	0,407	0,410	0,398
Gini <i>ex post</i>	0,340	0,353	0,363	0,366	0,368	0,372	0,378	0,412	0,392	0,373	0,354	0,352	0,329	0,317	0,320	0,302

Nota: Este documento no analiza la distribución del ingreso a nivel nacional. Los valores utilizados para hacer referencia al promedio de las jurisdicciones provinciales son los promedios simples de estos indicadores. Para los valores correspondientes al total país, véase Cont y Porto (2016). Los coeficientes para el país y los promedios provinciales difieren cuantitativamente, pero su evolución temporal y la diferencia entre indicadores son similares.

Fuente: Elaboración propia.

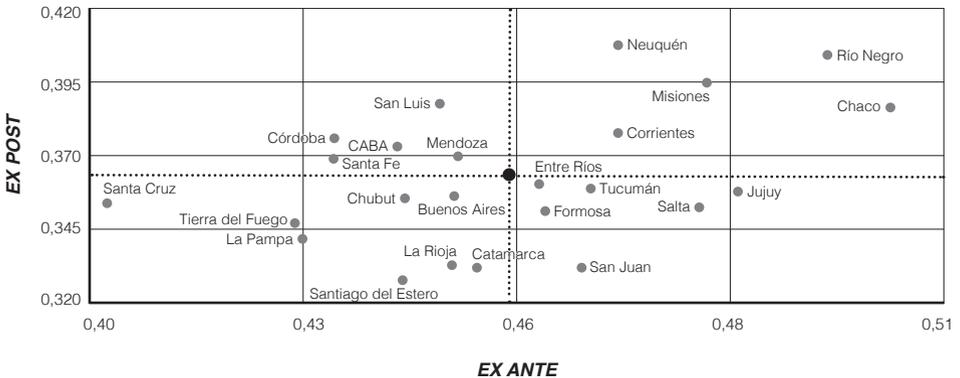
Coefficientes de Gini, por provincias, relativos al promedio del conjunto de provincias
 Los gráficos 2 a 4 ubican a las provincias comparando sus índices de Gini *ex ante* y *ex post* con los promedios para el conjunto. Las provincias en los cuadrantes suroeste y noreste no modifican su relación de mayor a menor desigualdad con el promedio: aquellas con desigualdad menor (mayor) que el promedio antes de la política fiscal se mantienen en la misma situación. En los cuadrantes noroeste y sureste se incluyen

GRÁFICO 2
 Gini por provincias (promedio 1995-2010)



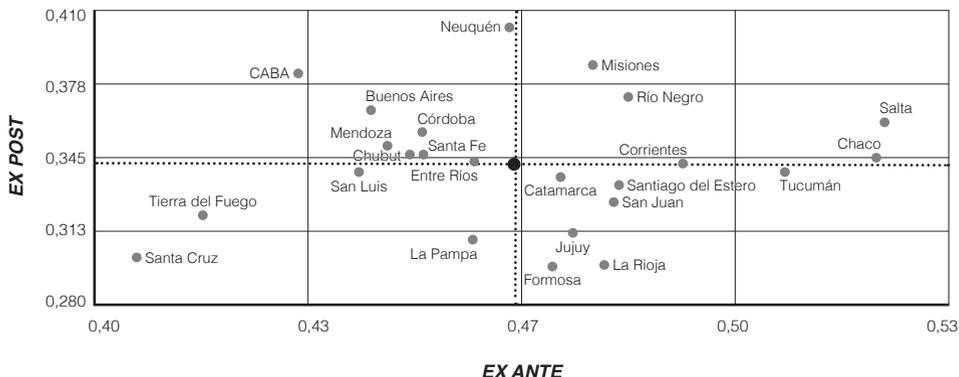
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3
 Gini por provincias (promedio 1995-2001)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4
Gini por provincias (promedio 2003-2010)



Fuente: Elaboración propia.

las provincias para las que la desigualdad *ex post*, relativa al promedio, es mayor (y menor, respectivamente) que la *ex ante*. Existe cierta regularidad entre las provincias que empeoran su situación. El valor del Gini *ex post* respecto del promedio aumenta en CABA, Córdoba, Mendoza, Santa Fe, tanto para el período completo como para los dos subperíodos. En San Luis, el Gini *ex post* respecto del promedio aumenta en el período completo, pero principalmente debido a los efectos del subperíodo 1995-2001. En la provincia de Buenos Aires y en Chubut, el Gini *ex post* respecto del promedio aumenta en el subperíodo 2003-2010, pero el efecto es de baja magnitud. Algo similar sucede para las provincias que mejoran la situación, entre las cuales se destacan Formosa, Jujuy, San Juan y Tucumán para el período completo como para los dos subperíodos, a las que se suman Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero en el subperíodo 2003-2010. Salta mejora en el período completo debido al primero. Entre Ríos se ubica próximo al valor promedio en los tres períodos.

Política fiscal y reordenamiento de las provincias en el ranking de desigualdad

Los cuadros 1 a 3 (columnas 10 a 12) muestran que la política fiscal provoca un reordenamiento de las provincias en el *ranking* de desigualdad. Los casos más notables de pérdida de posiciones –tomando como referencia el cuadro 1 para el período completo– son CABA del tercer lugar de menor desigualdad al 21, Córdoba del 4 al 19, San Luis del 5 al 17 y Buenos Aires del 9 al 18. En sentido contrario se ubica Formosa, que pasa del lugar 15 al 2, La Rioja del 14 al 1, San Juan del 17 al 5, Tucumán del 21 al 10 y Jujuy del 18 al 8. En términos de los coeficientes de Gini (cuadro 1, para el período 1995-2010), CABA pasa de 0,436 a 0,380, la provincia de Buenos Aires de 0,448 a 0,367, Córdoba de 0,442 a 0,368, y Santa Fe de 0,444 a 0,361. Por otro lado, La Rioja pasa de 0,465 a 0,318, Jujuy de 0,479 a 0,337 y Chaco de 0,513 a 0,369. *Ex ante*, las cuatro primeras provincias tienen coeficientes de desigualdad

menores que las tres mencionadas en último lugar; *ex post*, la relación se revierte significativamente. En los subperíodos 1995-2001 y 2003-2010 también se verifican importantes reordenamientos.

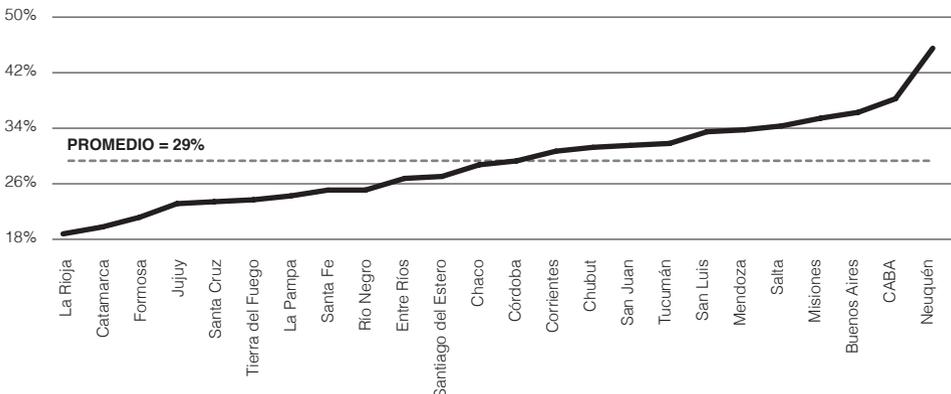
Estos reordenamientos se originan en distintas políticas fiscales entre las provincias. A continuación se analiza la descomposición presupuestaria considerando gastos en efectivo (más impuestos directos) frente a gastos en especie (más impuestos indirectos). Luego, se aborda la ejecución presupuestaria nacional frente a la provincial.

Descomposición del coeficiente de Reynolds-Smolensky: en efectivo y en especie

Los cuadros 1 a 3 (columnas 2 y 4) presentan una desagregación del coeficiente de RS que muestra la evolución de RS-C (RS en efectivo, que mide el cambio del Gini *ex ante* al Gini *interim*) y RS-E (RS en especie, que mide el cambio del Gini *interim* al Gini *ex post*). La diferencia entre los coeficientes Gini de los ingresos *ex ante* y *ex post* es igual a la suma de RS-C y RS-E (columna 6). La columna 9 en cada cuadro presenta el ratio RS-C / (RS-C + RS-E), mientras que los gráficos 5 a 7 ilustran este ratio.

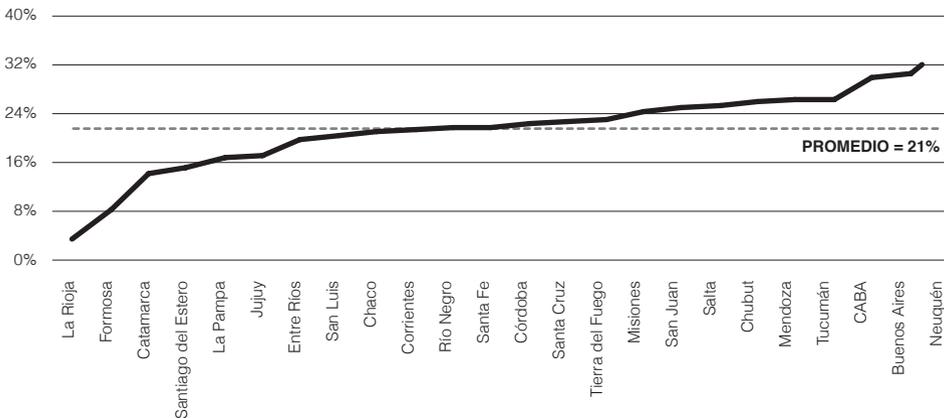
El *mix* de instrumentos para redistribuir ingresos cambió a lo largo del tiempo: en 1995-2001 el coeficiente de RS-C / (RS-C + RS-E) fue del 21,4% y alcanzó el 35,7% en 2003-2010 (promediando 29,2% en todo el período analizado). La intensidad en el uso de instrumentos cambió hacia las transferencias en dinero y en contra de las transferencias en especie. Esto puede tener dos consecuencias: por un lado, puede haber generado dependencia financiera y política de los receptores, lo que habría alentado el clientelismo –aspecto que ha comenzado a tener consideración en los estudios de economía política de la política fiscal–. Vale la pena destacar que gran porcentaje de las transferencias en dinero corresponden a los programas de transferencias Plan Jefes y Jefas de Hogar, Seguro de Capacitación y Empleo, y Familias por la Inclusión Social (véase Alejo *et al.*, 2013). Por otro lado, no sería la forma más eficiente de re-

GRÁFICO 5
Ratio RS-C / (RS-C + RS-E) (%), promedio 1995-2010



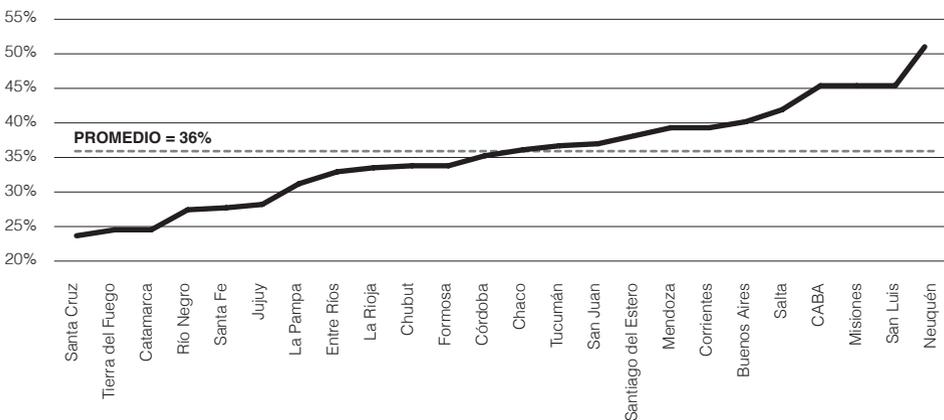
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 6
Ratio RS-C / (RS-C + RS-E) (% , promedio 1995-2001)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 7
Ratio RS-C / (RS-C + RS-E) (% , promedio 2003-2010)



Fuente: Elaboración propia.

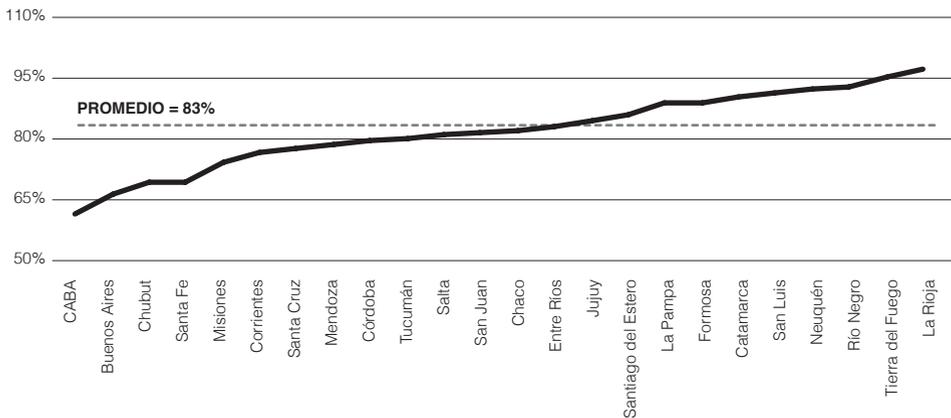
distribución ya que x pesos de esas transferencias en dinero benefician, en general, a una persona o familia, mientras que los mismos x pesos gastados en transferencias en especie (escuelas, infraestructura de transporte, hospitales, justicia, agua, infraestructura urbana, seguridad, etc.) brindan utilidad a un conjunto de personas por un largo período –corrigiendo por posibles ineficiencias en los gastos en especie–. Por supuesto, puede haber excepciones –los años que siguieron a la crisis de 2002– en las que un instrumento temporario como las transferencias en dinero puede estar justificado; u otras más generales, como gastos en especie que no llegan al beneficiario final.¹³ El *mix* de instrumentos fue muy diferente entre provincias: el máximo fue 46% (Neuquén) y el mínimo 19% (La Rioja) en el período 1995-2010, 33%-3% en 1995-2001 (Neuquén-La Rioja) y 53%-24% en 2003-2010 (Neuquén-Santa Cruz).

Contribución de los dos niveles de gobierno a la disminución de la desigualdad

La contribución relativa del nivel de gobierno provincial respecto de la ejecución presupuestaria del gobierno consolidado en cada provincia se presenta en la columna 7 de los cuadros 1 a 3. Los gráficos 8 a 10 ilustran dicha contribución para todo el período analizado (1995-2010) y los dos subperíodos seleccionados.¹⁴

Para 1995-2010, el 83% de la disminución del Gini se debe a la ejecución de los presupuestos de las provincias –incluidos los recursos nacionales que financian los

GRÁFICO 8
Participación (%) del nivel provincial en la disminución del Gini
(promedio 1995-2010)

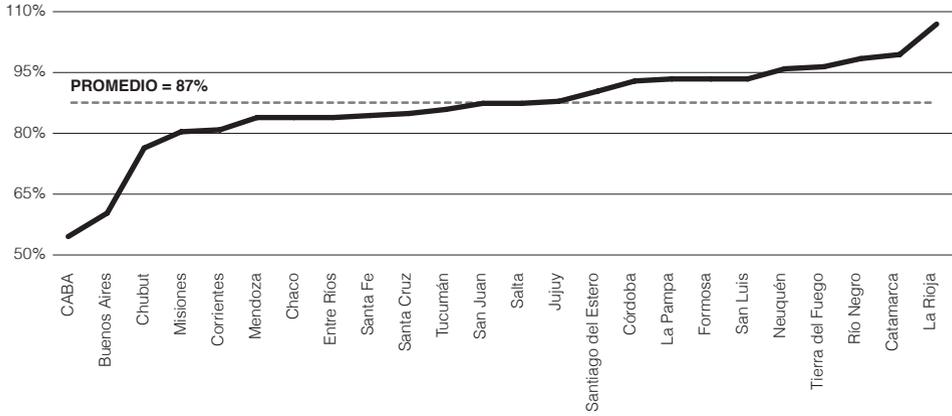


Fuente: Elaboración propia.

¹³ Existen varios ejemplos respecto de este problema: hospitales sin personal, o que no se inauguran luego de la construcción, o duplicaciones de cuerpo docente en educación, etc. Este tema requiere de un análisis específico, que escapa el objeto de este trabajo.

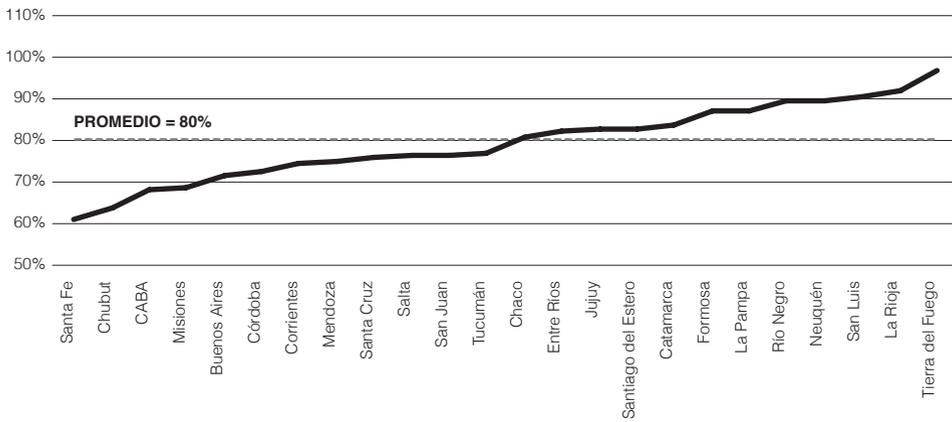
¹⁴ Los resultados anuales detallados por jurisdicción están disponibles en Cont y Porto (2017, cuadros 23 a 41).

GRÁFICO 9
Participación (%) del nivel provincial en la disminución del Gini (promedio 1995-2001)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 10
Participación (%) del nivel provincial en la disminución del Gini (promedio 2003-2010)



Fuente: Elaboración propia.

gastos provinciales, tanto vía transferencias automáticas como discrecionales–, lo cual muestra efectos diferenciales en cada jurisdicción. En Catamarca, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Luis y Tierra del Fuego la contribución de la ejecución presupuestaria provincial explica al menos el 90% del cambio en el coeficiente de Gini, mientras que en CABA, Buenos Aires, Chubut, Misiones y Santa Fe la contribución nacional es de al menos 25% –y llega hasta el 40%.

La comparación de 1995-2001 con 2003-2010 muestra que la participación provincial disminuyó de un promedio del 87% al 80%, resultado que se adjudica al proceso de centralización fiscal en el segundo período.

Contribución de los presupuestos nacional y provinciales al cambio en el coeficiente de Gini

Los cuadros 6 a 8 resumen la contribución de los presupuestos nacional y provinciales al cambio en el coeficiente de Gini. Para el total país (1995-2010), el coeficiente disminuye por el lado de los gastos (0,13) y aumenta por el lado de los impuestos (0,03). Los gastos provinciales dan cuenta del 74% del cambio debido a los gastos. Los impuestos nacionales explican el 60% del cambio total de los impuestos. Los gastos provinciales son más progresivos que los nacionales: el coeficiente promedio de Kakwani es igual a 0,46 en el primer caso y 0,20 en el segundo. La mayor progresividad del gasto provincial es el resultado de las políticas de descentralización de servicios de salud y educación a las provincias que tuvieron lugar en 1992, lo que aumentó la relevancia de su rol en términos de la política social.¹⁵ En Cont y Porto (2017) se documenta que el gasto provincial en educación está más concentrado que el nacional en los quintiles de menores ingresos (coeficientes de concentración de -0,26 y 0,3, respectivamente) y es más importante cuantitativamente (3% y 0,7% del PBG, respectivamente). El gasto en salud está también concentrado, pero en menor magnitud, en los quintiles de bajos ingresos –algo más el nacional–, y es mayor la importancia cuantitativa en el nivel provincial (2% del PBG frente al 1% del nacional). Existen varios trabajos que enfatizan el impacto redistributivo del gasto provincial y del gasto social. Por ejemplo, Kelly y Witko (2012) destacan que en los últimos años las políticas estatales han ganado relevancia en disminuir la desigualdad en Estados Unidos. En otras dimensiones, González (2014) también encuentra resultados similares con otras medidas de desigualdad; en particular, el gasto social provincial correlaciona positivamente con indicadores de desarrollo humano provincial.¹⁶

Por otro lado, la progresividad de la política fiscal es creciente, debido al efecto de los gastos, tanto nacionales como provinciales –compensada solo parcialmente por el efecto contrario de los impuestos–.¹⁷ Los instrumentos que producen la reducción en la desigualdad en las provincias son diferentes.

¹⁵ Es interesante notar que en varios países desarrollados (Italia, Francia, Reino Unido, Canadá, entre otros), el gobierno central tiene un rol activo en la provisión de gastos sociales redistributivos (como en educación y salud); en tanto que en la Argentina tiene un rol secundario a través de las transferencias. En los Estados Unidos esos gastos están a cargo de los gobiernos subnacionales.

¹⁶ Existe una importante cantidad de estudios sobre el impacto distributivo del gasto público social en la Argentina y en el mundo. Para el caso de la Argentina, véanse Gasparini y Porto (1992), Gasparini *et al.* (2001) y CEDLAS-DGSC (2004).

¹⁷ En Cont y Porto (2017, sección V) se presenta gráficamente la evolución por provincias y para todos los años de las distintas variables.

CUADRO 6
 Coeficientes de RS y sus determinantes: presupuestos nacional y provinciales (promedio 1995-2010)

1995-2010	Cambio en Gini debido a gastos	g_N	Kg_N	$g_N/(1-t+g)$	g_P	Kg_P	$g_P/(1-t+g)$	Cambio en Gini debido a impuestos	T_N	Kt_N	$t_N/(1-t+g)$	t_P	Kt_P	$t_P/(1-t+g)$	RS
CABA	0,06	0,02	0,23	0,10	0,04	0,68	0,05	0,00	0,00	0,00	0,13	0,00	-0,02	0,05	-0,06
Buenos Aires	0,09	0,03	0,20	0,16	0,06	0,45	0,12	0,00	0,00	-0,01	0,24	0,00	-0,03	0,07	-0,08
Catamarca	0,15	0,03	0,13	0,19	0,12	0,50	0,24	-0,02	-0,02	-0,07	0,21	-0,01	-0,12	0,06	-0,12
Córdoba	0,10	0,03	0,21	0,15	0,07	0,41	0,16	-0,03	-0,02	-0,08	0,24	-0,01	-0,09	0,08	-0,07
Corrientes	0,14	0,05	0,25	0,20	0,09	0,41	0,23	-0,03	-0,02	-0,09	0,24	0,00	-0,08	0,06	-0,12
Chaco	0,18	0,05	0,27	0,20	0,13	0,41	0,31	-0,04	-0,03	-0,13	0,23	-0,01	-0,11	0,08	-0,14
Chubut	0,12	0,03	0,18	0,14	0,09	0,42	0,22	-0,03	0,00	0,00	0,24	-0,03	-0,20	0,14	-0,09
Entre Ríos	0,13	0,04	0,21	0,17	0,10	0,40	0,24	-0,03	-0,02	-0,09	0,23	-0,01	-0,10	0,09	-0,10
Formosa	0,18	0,05	0,26	0,18	0,13	0,36	0,37	-0,04	-0,03	-0,16	0,20	-0,01	-0,18	0,06	-0,14
Jujuy	0,17	0,04	0,21	0,21	0,13	0,50	0,25	-0,03	-0,02	-0,11	0,21	0,00	-0,12	0,04	-0,14
La Pampa	0,14	0,03	0,15	0,18	0,12	0,41	0,28	-0,03	-0,01	-0,06	0,23	-0,01	-0,12	0,11	-0,12
La Rioja	0,17	0,02	0,08	0,24	0,15	0,48	0,31	-0,02	-0,02	-0,09	0,20	0,00	-0,11	0,04	-0,15
Mendoza	0,11	0,03	0,19	0,17	0,08	0,52	0,15	-0,03	-0,01	-0,07	0,22	-0,01	-0,15	0,07	-0,08
Misiones	0,11	0,04	0,30	0,14	0,07	0,36	0,20	-0,03	-0,02	-0,11	0,20	-0,01	-0,11	0,05	-0,09
Neuquén	0,11	0,02	0,21	0,08	0,09	0,44	0,21	-0,05	-0,01	-0,10	0,11	-0,04	-0,26	0,15	-0,06
Río Negro	0,13	0,02	0,14	0,17	0,11	0,55	0,19	-0,03	-0,02	-0,09	0,21	-0,01	-0,19	0,07	-0,10
Salta	0,19	0,07	0,24	0,27	0,13	0,50	0,25	-0,05	-0,04	-0,12	0,32	-0,01	-0,17	0,08	-0,14
San Juan	0,18	0,05	0,20	0,26	0,12	0,50	0,25	-0,03	-0,03	-0,10	0,26	-0,01	-0,14	0,05	-0,14
San Luis	0,10	0,02	0,15	0,14	0,08	0,45	0,18	-0,02	-0,02	-0,10	0,16	-0,01	-0,13	0,05	-0,08
Santa Cruz	0,10	0,01	0,12	0,07	0,09	0,29	0,32	-0,03	0,01	0,04	0,17	-0,03	-0,20	0,17	-0,08
Santa Fe	0,10	0,03	0,21	0,15	0,06	0,46	0,14	-0,02	-0,01	-0,03	0,25	-0,01	-0,11	0,07	-0,08
Santiago del Estero	0,16	0,04	0,17	0,27	0,12	0,46	0,26	-0,03	-0,03	-0,11	0,24	-0,01	-0,13	0,05	-0,13
Tucumán	0,17	0,06	0,23	0,25	0,11	0,53	0,22	-0,04	-0,03	-0,10	0,29	-0,01	-0,08	0,06	-0,14
Tierra del Fuego	0,12	0,01	0,19	0,06	0,10	0,44	0,24	-0,03	-0,01	-0,05	0,13	-0,02	-0,18	0,11	-0,09
Total país	0,13	0,03	0,20	0,17	0,10	0,46	0,22	-0,03	-0,02	-0,08	0,21	-0,01	-0,13	0,08	-0,11

Nota: Este cuadro detalla los determinantes del coeficiente de RS de la ecuación (2) de p. 46.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 7
Coefficientes de RS y sus determinantes: presupuestos nacional y provinciales (promedio 1995-2001)

1995-2001	g_N	kg_N	$g_N/(1-t+g)$	g_P	kg_P	$g_P/(1-t+g)$	Cambio en Gini debido a impuestos	T_N	Kt_N	$t_N/(1-t+g)$	t_P	Kt_P	$t_P/(1-t+g)$	RS
CABA	0,06	0,02	0,23	0,10	0,03	0,70	0,05	0,01	0,07	0,12	0,00	0,06	0,04	-0,07
Buenos Aires	0,08	0,03	0,18	0,15	0,05	0,43	0,12	0,01	0,05	0,20	0,00	0,05	0,07	-0,09
Catamarca	0,14	0,02	0,09	0,20	0,12	0,48	0,25	-0,02	-0,11	0,16	0,00	-0,07	0,04	-0,12
Córdoba	0,08	0,02	0,18	0,13	0,06	0,38	0,16	-0,03	-0,11	0,19	-0,01	-0,09	0,09	-0,06
Corrientes	0,11	0,03	0,20	0,17	0,08	0,35	0,21	-0,02	-0,08	0,19	0,00	-0,06	0,06	-0,09
Chaco	0,15	0,04	0,24	0,17	0,10	0,36	0,29	-0,03	-0,12	0,19	-0,01	-0,09	0,07	-0,12
Chubut	0,10	0,02	0,16	0,14	0,08	0,38	0,20	-0,01	-0,02	0,19	-0,01	-0,13	0,09	-0,08
Entre Ríos	0,12	0,03	0,19	0,16	0,09	0,36	0,24	-0,02	-0,08	0,19	-0,01	-0,07	0,09	-0,10
Formosa	0,14	0,03	0,24	0,15	0,11	0,32	0,35	-0,04	-0,18	0,16	-0,01	-0,18	0,06	-0,11
Jujuy	0,15	0,04	0,18	0,20	0,11	0,48	0,24	-0,02	-0,12	0,17	0,00	-0,09	0,04	-0,12
La Pampa	0,10	0,02	0,11	0,14	0,09	0,35	0,25	-0,01	-0,06	0,18	-0,01	-0,07	0,09	-0,08
La Rioja	0,13	0,00	0,02	0,20	0,12	0,41	0,31	-0,01	-0,08	0,15	0,00	-0,05	0,04	-0,11
Mendoza	0,10	0,02	0,15	0,16	0,07	0,48	0,15	-0,02	-0,06	0,19	-0,01	-0,09	0,07	-0,08
Misiones	0,12	0,04	0,27	0,15	0,08	0,34	0,22	-0,03	-0,12	0,20	-0,01	-0,12	0,06	-0,08
Neuquén	0,10	0,01	0,17	0,08	0,09	0,42	0,21	-0,04	-0,11	0,10	-0,03	-0,23	0,14	-0,06
Río Negro	0,12	0,02	0,14	0,15	0,10	0,54	0,19	-0,03	-0,12	0,17	-0,01	-0,17	0,06	-0,09
Salta	0,17	0,05	0,18	0,22	0,12	0,47	0,26	-0,05	-0,12	0,28	-0,01	-0,14	0,08	-0,13
San Juan	0,16	0,04	0,16	0,22	0,12	0,48	0,25	-0,02	-0,09	0,20	0,00	-0,08	0,05	-0,13
San Luis	0,07	0,01	0,12	0,12	0,06	0,42	0,14	-0,02	-0,08	0,12	-0,01	-0,11	0,05	-0,06
Santa Cruz	0,07	0,01	0,09	0,07	0,06	0,27	0,23	-0,02	0,00	0,10	-0,02	-0,18	0,13	-0,05
Santa Fe	0,08	0,02	0,17	0,14	0,06	0,41	0,14	-0,02	-0,01	0,18	-0,01	-0,09	0,07	-0,06
Santiago del Estero	0,14	0,03	0,11	0,26	0,11	0,45	0,24	-0,02	-0,08	0,21	0,00	-0,10	0,05	-0,11
Tucumán	0,13	0,04	0,18	0,21	0,09	0,50	0,19	-0,03	-0,09	0,26	0,00	-0,05	0,05	-0,11
Tierra del Fuego	0,10	0,01	0,13	0,07	0,09	0,44	0,20	-0,02	0,00	0,09	-0,01	-0,15	0,08	-0,08
Total país	0,11	0,03	0,16	0,16	0,09	0,43	0,21	-0,02	-0,01	0,17	-0,01	-0,10	0,07	-0,09

Nota: Este cuadro detalla los determinantes del coeficiente de RS de la ecuación (2) de p. 46.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 8
 Coeficientes de RS y sus determinantes: presupuestos nacional y provinciales (promedio 2003-2010)

2003-2010	Cambio en Gini debido a gastos	g_N	Kg_N	$g_N/(1-t+g)$	g_P	Kg_P	$g_P/(1-t+g)$	Cambio en Gini debido a impuestos	T_N	Kt_N	$t_N/(1-t+g)$	t_P	Kt_P	$t_P/(1-t+g)$	RS
CABA	0,06	0,02	0,23	0,10	0,04	0,67	0,06	-0,01	-0,01	-0,05	0,14	0,00	-0,09	0,05	-0,05
Buenos Aires	0,09	0,03	0,21	0,17	0,06	0,47	0,13	-0,02	-0,01	-0,04	0,27	-0,01	-0,09	0,08	-0,08
Catamarca	0,16	0,03	0,17	0,19	0,12	0,51	0,24	-0,02	-0,01	-0,04	0,26	-0,01	-0,17	0,07	-0,13
Córdoba	0,11	0,04	0,24	0,16	0,08	0,43	0,17	-0,02	-0,01	-0,05	0,30	-0,01	-0,09	0,09	-0,09
Corrientes	0,18	0,07	0,28	0,23	0,11	0,46	0,25	-0,03	-0,03	-0,09	0,28	-0,01	-0,09	0,07	-0,15
Chaco	0,22	0,07	0,31	0,22	0,15	0,44	0,34	-0,05	-0,04	-0,13	0,27	-0,01	-0,12	0,08	-0,17
Chubut	0,14	0,03	0,21	0,14	0,11	0,44	0,24	-0,04	0,01	0,03	0,29	-0,04	-0,25	0,18	-0,10
Entre Ríos	0,15	0,04	0,23	0,18	0,10	0,42	0,25	-0,03	-0,02	-0,08	0,27	-0,01	-0,11	0,09	-0,11
Formosa	0,22	0,06	0,29	0,21	0,16	0,40	0,40	-0,05	-0,03	-0,15	0,24	-0,01	-0,18	0,07	-0,17
Jujuy	0,19	0,05	0,24	0,22	0,14	0,53	0,26	-0,03	-0,02	-0,10	0,25	0,00	-0,14	0,03	-0,16
La Pampa	0,19	0,04	0,17	0,22	0,15	0,46	0,32	-0,03	-0,01	-0,05	0,28	-0,02	-0,16	0,12	-0,15
La Rioja	0,21	0,04	0,14	0,27	0,17	0,55	0,31	-0,03	-0,02	-0,10	0,24	-0,01	-0,15	0,04	-0,18
Mendoza	0,12	0,04	0,23	0,18	0,08	0,54	0,16	-0,03	-0,02	-0,06	0,25	-0,01	-0,18	0,08	-0,09
Misiones	0,11	0,05	0,33	0,14	0,07	0,37	0,18	-0,02	-0,02	-0,09	0,20	0,00	-0,10	0,05	-0,09
Neuquén	0,12	0,02	0,24	0,08	0,10	0,44	0,22	-0,05	-0,01	-0,09	0,13	-0,04	-0,26	0,17	-0,06
Río Negro	0,14	0,03	0,14	0,19	0,11	0,56	0,20	-0,03	-0,01	-0,06	0,24	-0,02	-0,20	0,08	-0,11
Salta	0,22	0,08	0,30	0,28	0,14	0,53	0,26	-0,06	-0,04	-0,12	0,38	-0,01	-0,19	0,07	-0,16
San Juan	0,20	0,07	0,24	0,29	0,13	0,50	0,26	-0,04	-0,03	-0,11	0,32	-0,01	-0,18	0,06	-0,15
San Luis	0,13	0,03	0,18	0,17	0,10	0,47	0,21	-0,03	-0,02	-0,10	0,20	-0,01	-0,14	0,06	-0,10
Santa Cruz	0,13	0,01	0,14	0,09	0,12	0,31	0,40	-0,03	0,01	0,06	0,22	-0,04	-0,21	0,21	-0,10
Santa Fe	0,11	0,04	0,24	0,15	0,07	0,50	0,14	0,00	0,00	0,01	0,31	-0,01	-0,12	0,07	-0,10
Santiago del Estero	0,19	0,06	0,22	0,28	0,13	0,46	0,28	-0,04	-0,04	-0,13	0,28	-0,01	-0,17	0,05	-0,15
Tucumán	0,21	0,08	0,27	0,28	0,14	0,56	0,24	-0,04	-0,04	-0,11	0,31	-0,01	-0,11	0,08	-0,17
Tierra del Fuego	0,13	0,01	0,23	0,06	0,12	0,45	0,27	-0,04	-0,01	-0,05	0,18	-0,03	-0,20	0,14	-0,10
Total país	0,16	0,04	0,23	0,19	0,11	0,48	0,24	-0,03	-0,02	-0,07	0,25	-0,01	-0,15	0,09	-0,12

Nota: Este cuadro detalla los determinantes del coeficiente de RS de la ecuación (2) de p. 46.

Fuente: Elaboración propia.

Las situaciones difieren entre provincias. Por ejemplo, para el período completo (cuadro 6), el mínimo cambio en el coeficiente de Gini –para todo el período– se da en CABA ($RS = -0,06$). El resultado se debe a los gastos (0,06), debido a que los impuestos son neutrales (0,00). Los gastos locales dan cuenta del 62% del cambio total –explicados fuertemente por el coeficiente de Kakwani del gasto–. El máximo cambio en el coeficiente de Gini se da en la provincia de La Rioja ($RS = -0,15$); es el resultado de gastos (0,17) e impuestos (-0,02). Los gastos provinciales dan cuenta del 88% del efecto total de los gastos. Los impuestos nacionales explican la regresividad impositiva. El cambio en el coeficiente de Gini de la provincia de Buenos Aires es levemente inferior al del promedio nacional ($RS = -0,08$); es el resultado del efecto de los gastos con impuestos prácticamente neutrales. Los gastos provinciales dan cuenta del 65% del efecto total de los gastos. El cambio en el coeficiente de Gini de Córdoba es levemente inferior al de Buenos Aires ($RS = -0,07$) y es el resultado de gastos (0,10) e impuestos (-0,03). Los gastos provinciales dan cuenta del 68% del efecto positivo por el lado de los gastos, mientras que los impuestos nacionales explican el 70% del efecto negativo por el lado de los impuestos. Los cuadros 7 y 8 permiten explorar las diferencias provinciales en los subperíodos 1995-2001 y 2003-2010, respectivamente.

Discusión

Las mediciones de este trabajo permiten dar respuesta, para el caso estudiado, a varias preguntas que surgen de la teoría fiscal.

Un primer punto planteado corresponde a la consideración, dentro del Estado de bienestar, de la corrección en la distribución del ingreso que resulta de las fuerzas del mercado como una de las funciones del gobierno (Musgrave, 1996). El trabajo aborda este tema y distingue entre el ingreso *ex ante* –antes de la política fiscal– y *ex post* –después de la política fiscal–. La desigualdad, calculada como promedio simple de los Gini provinciales, disminuye en 0,106 para el promedio 1995-2010 (23%). En 1995-2001 la disminución es de 0,091 (20%) y en 2003-2010 de 0,122 (26%). La intensidad de la redistribución no es la misma a lo largo del tiempo.¹⁸

Una segunda pregunta de interés es si las políticas fiscales redistributivas mejoran la distribución del ingreso que resulta del funcionamiento de los mercados. Este no ha sido el caso en la Argentina al comparar entre períodos: el Gini de mercado pasó de 0,454 en 1995-2001 a 0,464 en 2003-2010. Sin embargo, estos promedios ocultan un incremento en la desigualdad entre 1995 y 2002, seguido por una reducción entre 2003 y 2010.

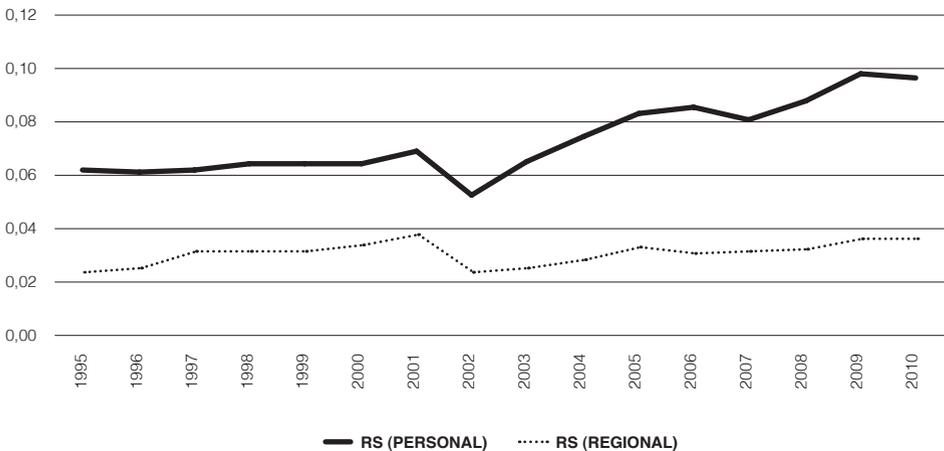
Una tercera pregunta es que el nivel de gobierno debería ser el responsable de las políticas redistributivas en un sector público federal –el nacional, el provincial o ambos (multinivel)–, en cuyo caso una cuestión sería cómo distribuir las responsabilidades. Por su parte, una cuarta cuestión es el objeto de la redistribución. ¿El objetivo de la política redistributiva deben ser las regiones, las personas o ambas?

¹⁸ Es interesante recordar que Carciofi, en un comentario a Porto y Cont (1998), sugería realizar un análisis intertemporal para obtener conclusiones más robustas. Aquel trabajo se limitaba al año 1991 y a presupuestos provinciales debido a falta de información como la relevada y elaborada para este artículo.

Las mediciones presentadas en este trabajo permiten responder esas preguntas para la Argentina. En cuanto a la asignación de responsabilidades en distintos niveles de gobierno, resulta claro que en la Argentina los niveles nacional y provinciales comparten la función redistributiva, y según la evidencia presentada en este trabajo el efecto redistributivo de los presupuestos provinciales es muy superior al del presupuesto nacional. Además, se destaca que no existe un problema de incompatibilidad entre las políticas redistributivas, dado que son complementarias.

En cuanto al objeto de la redistribución, la Constitución Nacional de 1853 y las leyes de coparticipación de impuestos vigentes desde 1935 lo ubican en las regiones (provincias). En el punto de partida, el artículo 67, inciso 8, de la Constitución incluye entre las atribuciones del Congreso la de “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”.¹⁹ Las leyes de coparticipación mantuvieron ese objetivo en forma explícita. Por ejemplo, la Ley N° 20.221/73 –la última en la que se explicitó el objetivo– reconoce “la necesidad de un tratamiento diferencial a las provincias de menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes”. En este aspecto debe tenerse en cuenta que las transferencias de la nación a las provincias impactan en la distribución personal del ingreso, ya que son gastadas en la provisión de bienes y servicios que no se distribuyen en forma uniforme entre la

GRÁFICO 11
Diferencia entre Gini *ex ante* y *ex post*: distribución del ingreso personal frente al regional (RS definido positivo)



Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ Se mantiene como inc. 9 del art. 75 de la Constitución Nacional de 1994.

población.²⁰ Cont y Porto (2015) calculan los coeficientes de Gini *ex ante* y *ex post*, tomando como unidades de ingresos a las jurisdicciones subnacionales. El gráfico 11 muestra la diferencia entre coeficientes de Gini –revirtiendo el signo de forma tal que en este caso el coeficiente de RS se define positivo– para las distribuciones del ingreso personal y regional. La política fiscal también redistribuye entre jurisdicciones de modo que ambas dimensiones de redistribución son complementarias. Además, la redistribución regional representa el 41% de la redistribución personal para el período 1995-2010: 48% en el subperíodo 1995-2001 y 37% en el subperíodo 2003-2010.

Observaciones finales

El objetivo de esta investigación es la medición de la distribución personal del ingreso y del impacto distributivo de la política fiscal en la Argentina. Las unidades de observación son los quintiles de ingreso per cápita dentro de cada una de las 24 jurisdicciones subnacionales y el período de análisis es 1995-2010. Las mediciones se realizan para el ingreso de mercado y para el ingreso luego de la política fiscal. Con las limitaciones propias de un trabajo de este tipo, se considera que brinda material valioso para el estudio de la distribución del ingreso y el impacto de la política fiscal, dado que las mediciones agregadas para todo el país dejan ocultas diferencias significativas entre provincias.

El trabajo ofrece respuestas a varias preguntas relevantes formuladas por la teoría fiscal sobre el diseño, la implementación y los resultados de las políticas redistributivas.

En cuanto a la geografía de la distribución personal del ingreso se destaca que la desigualdad del ingreso de mercado varía entre provincias. Sin embargo, el promedio para el conjunto de provincias es relativamente similar entre 1995-2001 y 2003-2010, aunque con una tendencia creciente en el primer subperíodo y con una tendencia decreciente en el segundo subperíodo. Por su parte, se identifica un fuerte impacto de la política fiscal sobre la desigualdad –el Gini promedio disminuye 0,106 puntos para el promedio 1995-2010–. Este impacto es muy diferente entre provincias y provoca un reordenamiento trascendente en el *ranking* de desigualdad *ex post*, comparado con el que resulta del mercado. Se detecta un cambio en el *mix* de instrumentos fiscales redistributivos en favor de las transferencias en dinero frente a las transferencias en especie. En cuanto a la composición del presupuesto nacional frente a los provinciales, para el período completo (1995-2010) el 83% de la disminución del Gini se debe a la ejecución presupuestaria de los gobiernos provinciales, con claras diferencias entre subperíodos. El aporte de los presupuestos provinciales a la reducción en la desigualdad pasó del 87% en 1995-2001 al 80% en 2003-2010, que se atribuye a

²⁰ Las relaciones fiscales entre la nación y las provincias son mucho más complejas que las que resultan de mirar solo cómo se distribuye la coparticipación federal. El gobierno nacional recauda impuestos que tienen una determinada incidencia territorial y personal, y gasta una parte en proveer bienes que tienen también determinada incidencia (beneficio) regional y personal. Con la otra parte financia las transferencias que benefician diferencialmente a las distintas regiones (provincias). Las provincias, con las transferencias recibidas de la nación y la recaudación de sus propios impuestos, financian gastos que benefician a las personas. Todos estos efectos están considerados en este trabajo (para detalles y cuantificaciones véase Cont y Porto, 2017).

la centralización fiscal en el último período. Entre los instrumentos de gasto y recaudación, el gasto provincial es más progresivo que el nacional –en buena medida, resultante de políticas de descentralización del gasto en educación y salud que tuvieron lugar a principios de la década de 1990–. Por último, la regresividad de los impuestos se debe fundamentalmente a los tributos del gobierno nacional.

En este trabajo no son abordados tres temas importantes y quedan pendientes para futura investigación. Primero, una vez que se obtuvo una distribución del ingreso *ex ante* y *ex post*, el paso siguiente es explorar los determinantes conjuntos de crecimiento económico, política fiscal y desigualdad (véanse, por ejemplo, Bénabou, 2000; Muinello-Gallo y Roca-Sagalés, 2013); este tema se analiza en Cont *et al.* (2017). Segundo, un aspecto no considerado debido a la forma en que se agrupan las unidades –ingresos en cada provincia y a nivel nacional por quintiles– es que el impacto distributivo de la política fiscal puede afectar el ordenamiento de los individuos cuando las unidades son 120 grupos formados por los cinco quintiles dentro de cada provincia –efecto conocido como *reranking* en la literatura de progresividad de la política fiscal (Aronson y Lambert, 1994; Cont y Porto, 2018)–. Finalmente, el trabajo se centra en la desigualdad de ingresos monetarios y deja pendiente la cuestión, no menos relevante, del impacto sobre los resultados –ingreso real dado por la cantidad de bienes y servicios que efectivamente están disponibles a nivel de quintiles de ingreso *ex ante*.

ANEXO

Fuente de información y metodología de asignación

Ingresos

La variable de ingreso total corresponde a la serie de PBG que se obtiene de información del Consejo Federal de Inversiones hasta el año 2006. La serie se actualiza hasta 2010 considerando *drivers* regionales y se expande de forma tal que el PBG total país coincide con el PBI. Los valores corresponden a las cuentas nacionales con base 1993, dado que la nueva metodología con base 2004 no se encuentra disponible para el período considerado en esta investigación.

La información sobre la distribución del ingreso *interim* se obtiene a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Como regla general, se utiliza la onda de octubre entre 1995 y 2002 y la onda del tercer cuatrimestre entre 2003 y 2010. Dado que, por definición, el ingreso reportado en la encuesta incluye algunos elementos del presupuesto público (transferencias monetarias, subsidios, pensiones) y excluye ciertos impuestos –principalmente los retenidos al momento de la remuneración salarial–, se recalculó el ingreso eliminando las transferencias monetarias y las asignaciones familiares –complementos de dinero a los salarios de los trabajadores más pobres– y los impuestos directos (impuestos al trabajo, impuestos al ingreso, etc.) para obtener la distribución del ingreso *ex ante*. A lo largo del trabajo, se consideran el PBG –expandido al PBI– y el ingreso *ex ante* de manera indistinta. Sin embargo, hay una diferencia significativa entre ellos dependiendo del objeto de estudio. En este trabajo, se considera apropiado usar el PBI como una medida del ingreso *ex ante* porque se deducen los impuestos y se suman los gastos para obtener los ingresos *interim* y *ex post*. En otros casos, puede ser más apropiado usar una definición del ingreso neto; es decir, luego de impuestos y subsidios.

Presupuesto público

La información sobre los presupuestos públicos nacionales y provinciales para el período 1995-2010 se obtiene de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Los servicios de la deuda pública no se incluyen en el análisis.

Pese a que el resultado final del presupuesto nacional es idéntico en las distintas fuentes de información utilizadas, los datos de ASAP y de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía no coinciden de manera exacta. Por esa razón se ajustaron los impuestos nacionales preservando los déficits fiscales tanto a nivel nacional como provincial.

Los impuestos se miden sobre base caja, mientras que los gastos se miden según el criterio del devengado. El principio de medición utilizado puede generar un problema al construir el ingreso *ex post*, pero es un problema menor en el caso bajo análisis en tanto cerca del 90% del gasto consolidado en la Argentina corresponde a gastos corrientes (salarios, bienes y servicios, transferencias), que son pagados cuando se devengan, y por ello el retraso entre su devengamiento y el pago es corto. El monto restante corresponde a gastos de capital y, aunque la correspondencia no es absoluta, el problema de medición puede reducirse a la diferencia entre el gasto

autorizado durante cierto año –devengado en años previos– y el gasto devengado en ese año –que será ejecutado en años futuros.

Para elaborar la serie del gasto nacional se parte de la serie por categorías de la ASAP para los años 1995-2009, actualizada a 2010. Además, a partir de información de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, se separa el gasto asignado a seguridad social entre pagos a la seguridad social propiamente dichos y gastos en salud destinados a los jubilados. También se utiliza información de la anses para considerar con mayor precisión los diferentes programas incluidos bajo la categoría de Seguridad Social.

De igual modo, la información sobre el gasto provincial se obtiene de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía para los años 1995-2009 –actualizada a 2010 utilizando información de la DNCFP; y, dado que las erogaciones en seguros de salud, justicia y servicios económicos no se encontraban separados en 2010, se asumieron que las proporciones son iguales a las de 2009 y se actualizó por el 25%, que fue el crecimiento del gasto total ese año–. También, se incorporaron las transferencias a las municipalidades usando información obtenida de la DNCFP.

La información acerca de los recursos nacionales se obtiene de la ASAP, mientras que la de los provinciales se obtiene de la DNCFP. Hasta 2008 esta última fuente no incluye información acerca del monto que cada provincia recibe bajo el concepto de contribuciones a la seguridad social, por lo que se las estimó con base en datos de la ASAP.

Incidencia presupuestaria

Para determinar la incidencia de los impuestos y gastos nacionales en los distintos grupos de hogares –clasificados en cinco categorías de ingreso, según el ingreso per cápita familiar para cada una de las provincias– se asignaron los impuestos –según fuente– y los gastos –según finalidad– al quintil i de la provincia j siguiendo dos pasos. El primero consiste en distribuir los impuestos y los gastos en los años considerados entre las provincias para capturar la distribución geográfica; esto solo se hace para las partidas nacionales, ya que se supone que no existen efectos derrame de las variables fiscales provinciales hacia otras provincias. El segundo paso radica en asignar los impuestos y gastos entre quintiles dentro de cada provincia.

Asignación geográfica

Se consideran todos los gastos nacionales –con la excepción del interés pagado sobre la deuda del gobierno nacional, dado que el mecanismo de distribución entre provincias es complejo–. Para balancear –y no afectar– el déficit/superávit final de la administración nacional, los impuestos destinados al gasto nacional fueron ajustados de manera que el balance presupuestario no se viera afectado. Esto significa que el gasto total excluye los intereses de la deuda pagados. En lo que sigue, se detallan los criterios territoriales y los supuestos utilizados para asignar el gasto nacional, las transferencias y los impuestos entre las distintas jurisdicciones.

Asignación geográfica de gastos nacionales

Se consideraron cuatro grandes categorías de gastos:

1. **Servicios sociales.** Se componen de:

- Seguridad social: pensiones contributivas y no contributivas, los antiguos programas militares y otros. Las pensiones contributivas y no contributivas buscan

promover el acceso a las personas jubiladas y a las personas más vulnerables. Se asignó el gasto entre provincias usando información de la anses. Los programas de pensiones militares: 50% como las pensiones contributivas y 50% según la población. El Programa Federal de Policías: 50% a CABA y 50% según la población. Dado que entre 1995 y 1999 falta información para realizar la descomposición entre las pensiones contributivas y no contributivas y el Programa Federal de Policías, se realiza la distribución regional siguiendo una tendencia entre esos años y aplicándola a los totales anuales.

- Asignación Universal por Hijo: se basa en la información de “Gasto Público Social y su distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2012”.
- Protección y asistencia social: 2/3 se distribuyen sobre la base de la proporción de población bajo la línea de pobreza y 1/3 según la población.
- Cultura y educación: el 50% del gasto universitario se asigna al considerar la ubicación de las universidades, mientras que el 50% restante se reparte según la distribución de la población. El monto restante –que es un monto residual– se reparte por población.
- Salud: corresponde al gasto en hospitales, centros de investigación, seguros médicos y cobertura a sectores pobres. Se asigna por población.
- Trabajo, vivienda, agua y cloacas: el 50% por población y el otro 50% al considerar la proporción de población por debajo de la línea de pobreza. Los subsidios entregados a Aguas Bonaerenses S.A. se distribuyeron entre CABA y Buenos Aires, según las conexiones en cada área.

2. Servicios económicos. Se componen de:

- Energía, minería y combustibles: se incluyen los subsidios al servicio eléctrico, los gastos en infraestructura para generación y transporte, y los subsidios a Yacimientos Carboníferos Fiscales. Desde 2002 también se incluyen los subsidios al sector privado asociados con el déficit en el sector de generación de energía eléctrica, el déficit en la importación de gas natural y otros. Las transferencias al sector privado fueron distribuidas según la contribución de cada provincia al déficit, en algunos casos considerando el consumo total provincial o reportes oficiales cuando estuvieran disponibles.
- Transporte: hasta 2003, la función incluía los gastos en infraestructura vial y en subsidios a los operadores del Área Metropolitana. Desde 2004, se volcó principalmente a subsidios en vías férreas y subterráneos, y se adicionó Aerolíneas Argentinas. Estos gastos se distribuyeron al considerar la ubicación de los operadores a los que se les realizaron las transferencias, lo que resultó que entre el 80% y el 100% correspondieron a CABA y a la provincia de Buenos Aires –o Gran Buenos Aires, y la distribución entre estas dos jurisdicciones se basó en el número de pasajeros–. Por otra parte, los gastos de Aerolíneas Argentinas se asignaron según la participación de cada provincia en el mayor quintil de la distribución del ingreso del país.
- Comunicaciones: corresponde a los medios públicos y, en tanto bienes públicos, fueron asignados según la distribución de la población.
- Ecología y medio ambiente: son los gastos destinados a controlar y conservar los recursos naturales. Se distribuyeron por población.
- Agricultura, industria, comercio, turismo y finanzas: se supuso que esas actividades afectan el consumo de la población y se distribuyeron según el consumo provincial.

3. **Defensa y seguridad.** El 50% de esta categoría se distribuye por población y el otro 50% según el PBG, bajo el supuesto de que estos gastos se realizan para proteger a la población y la propiedad.
4. **Administración general.** Esta categoría se distribuye al considerar la distribución que surge del resto de los gastos (servicios sociales, servicios económicos, y defensa y seguridad).

Distribución geográfica de los impuestos nacionales

A continuación, se describe el criterio utilizado para asignar los impuestos entre las distintas provincias. Los impuestos incluidos son el impuesto al valor agregado (IVA), impuesto a las ganancias, impuestos a los combustibles, cigarrillos, otros impuestos internos (p. ej., al consumo de bebidas alcohólicas) e impuestos a la seguridad social.

- IVA: es un impuesto al consumo. Dada la falta de información anual sobre el consumo a nivel provincial, se estimó con base en una regresión con datos de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGH) de 2004/2005, que contiene estimaciones de ingreso y gasto a nivel jurisdiccional. Se consideró el consumo per cápita como variable dependiente y como variables independientes –proxies a nivel provincial– el consumo de energía de usuarios residenciales (Secretaría de Energía), el gasto en supermercados del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y la cantidad de autos patentados de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios (DNRPA), todos en términos per cápita. Estos coeficientes estimados fueron utilizados para estimar el consumo per cápita a nivel provincial en el período 1995-2010.
- Impuesto a las ganancias: se consideraron de manera conjunta el impuesto a las personas físicas y a las personas jurídicas, por no disponer de información sobre los accionistas a nivel provincial. Se asignaron territorialmente según el ingreso total familiar, que se obtuvo de la EPH para cada año.
- Impuestos a la propiedad, monotributo e impuestos a los bienes de capital: se distribuyeron de igual modo que el impuesto a las ganancias.
- Contribuciones a la seguridad social: se adoptó un criterio que considera la tasa de empleo ajustada por la población económicamente activa (PEA) a nivel provincial, a partir de información de la EPH.²¹
- Débitos y créditos bancarios: el 80% como el IVA y el 20% como el impuesto a las ganancias.
- Combustibles líquidos: según el consumo de dichos combustibles (Secretaría de Energía).
- Impuestos internos: se asignaron según el promedio de los impuestos domésticos, que incluyen el IVA, el impuesto a las ganancias, el impuesto a los combustibles líquidos, las contribuciones a la seguridad social, a los bienes personales, monotributo, créditos y débitos bancarios, a excepción de los impuestos al comercio exterior.
- Otros impuestos: de igual forma que los impuestos domésticos.
- Impuestos a la exportación: se asignaron según el origen provincial de los productos exportados (productos primarios, y manufacturas agropecuarias y de origen

²¹ Se utilizó una tendencia lineal para estimar la PEA anual, ya que solo se disponía de información para 2001, 2005, 2010 y 2015.

industrial) publicado por el INDEC, considerando los impuestos existentes en la Argentina publicados por la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía.²²

- Derechos de importación y tasa estadística: se asignaron considerando el PBG.
- Rentas a la propiedad y transferencias corrientes: por población.

Distribución de impuestos nacionales por quintiles

Para asignar los impuestos por quintiles se utilizó información de la ENGH 1995/1996, 2004 y 2012. Dado que esta encuesta se lleva a cabo cada ocho o diez años, se interpolaron los valores obtenidos para obtener información para cada año.

- IVA: asignado según el consumo final.
- Impuesto a las ganancias, monotributo y sobre bienes personales: aunque el impuesto a las ganancias puede ser trasladado por el sujeto según las elasticidades de trabajo y ahorro, se siguió el supuesto estándar utilizado por los investigadores en la Argentina, que consiste en asignar el impuesto al sujeto legal. Como existe una fuerte correlación –aunque distinta de 1– entre los agentes sujetos al impuesto a las ganancias y a bienes personales, se supuso la misma incidencia para el último. Finalmente, a mediados de los años noventa, el gobierno introdujo un régimen simplificado (monotributo) que reemplazó al impuesto a las ganancias, el IVA y la seguridad social para los trabajadores por cuenta propia. También se supuso que la incidencia de este coincide con la de los anteriores. Un supuesto alternativo podría ser el de asignar la carga de este impuesto sopesando el IVA de algún modo con el impuesto a las ganancias de las personas; aunque los resultados globales no cambian, dada la poca recaudación del monotributo.
- Impuesto a las ganancias de las personas jurídicas: la carga puede recaer sobre el capital –reduciendo los beneficios luego de impuestos– o ser traspasado al trabajo o al consumo, según las elasticidades, el grado de apertura de la economía, la flexibilidad del capital, etcétera. Se asignó este impuesto entre quintiles al considerar que este es traspasado en igual proporción al ingreso laboral, al consumo y al ingreso del capital.
- Impuesto a los combustibles: la nafta y los combustibles son utilizados tanto para consumo final como para consumo intermedio (por ejemplo, transporte). El impuesto se asignó al considerar el consumo de combustibles para el caso del consumo final –representa cerca del 80% del total del impuesto– y el consumo total de bienes para el consumo intermedio de combustibles.
- Impuestos internos: se asignaron a partir de un criterio de promedio ponderado –utilizando la recaudación como ponderador– de impuestos a los cigarrillos, a bebidas alcohólicas, a bebidas analcohólicas, a la telefonía y a los seguros. El supuesto usual de incidencia en este caso es que los impuestos son pagados por los consumidores finales.
- Impuesto al cheque: se supuso que la carga impositiva puede ser trasladada a través de la cadena de valor. De esta forma, se asignó el 80% del impuesto según la distribución del consumo final y el 20% según la distribución del ingreso.
- Impuestos al comercio internacional: dentro de los impuestos excluidos del régimen de coparticipación, son los más importantes –representan cerca del 70% de estos–. Estos impuestos se asignaron según Gaggero y Rossignolo (2011).

²² Disponible en <www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/tributos_vigentes.pdf>.

También, para distribuir los impuestos a las importaciones se tiene en cuenta la distribución del consumo total.

- Los aportes a la seguridad social se distribuyen según la distribución de las contribuciones realizadas.
- Los recursos de capital son asignados en función de la distribución del ingreso.
- Otros ítems (como los ingresos no tributarios, la venta de bienes del Estado y las rentas de alquileres) son distribuidos en una base per cápita.

Distribución de impuestos provinciales por quintiles

Los principales impuestos provinciales son: el impuesto a los ingresos brutos, a los automotores y sellos. En algunas provincias, las regalías son una fuente adicional de recursos.

- Ingresos brutos: la incidencia del impuesto depende de si el bien o servicio es vendido en el sector transable o en el no transable. En el caso de los bienes transables, la carga se traslada a los factores productivos –en este caso, trabajo y capital, según cómo se distribuyan en el ingreso personal–. En el caso de los bienes no transables o servicios, el impuesto puede ser parcialmente trasladado a los precios que enfrentan los usuarios finales. Para asignarlo, se combinaron los criterios de incidencia comentados para el caso del impuesto a las ganancias de las personas jurídicas, al considerar la estructura productiva de cada provincia.
- Impuesto inmobiliario: se asignó al considerar una combinación de los gastos en vivienda, consumo total y salarios.
- Impuesto automotor: este impuesto es pagado por los usuarios de automóviles y depende del valor del auto. Se asigna según la información sobre los pagos en seguro automotor.
- Impuesto a los sellos: son una fuente menor de recursos provinciales. Se lo distribuye al considerar con igual ponderación los gastos en vivienda, en alquileres, en comisiones y en contratos y servicios administrativos.
- Regalías: son cobradas por las provincias que producen hidrocarburos y otros recursos naturales. Al asumir que la propiedad de los recursos naturales es pública, se la asignó con base en la población.
- Contribuciones a la seguridad social: suponiendo que la oferta laboral es inelástica, se asignó a los trabajadores.
- Impuestos corrientes: se los asignó al considerar en igual proporción la distribución de los impuestos automotor, a los sellos, a los ingresos brutos y otros.
- Otros impuestos, ingresos provenientes de la venta de bienes y rentas de la propiedad: se distribuyen en una base per cápita.
- Otros impuestos no tributarios: se distribuyen como los impuestos corrientes.
- Recursos de capital: se distribuyen en función del ingreso familiar per cápita.

Distribución de gastos nacionales y provinciales por quintiles

Se asignaron los gastos entre quintiles de ingreso según el principio del beneficio –distinguiendo entre gobierno provincial y nacional cuando es necesario–. Por falta de información, muchos de estos ponderadores permanecen fijos en el tiempo (cultura, ciencia y tecnología, salud, y agua y saneamiento), mientras que otros varían anualmente (administración general, justicia y defensa, educación, jubilaciones, servicios de comunicación y transporte, otros servicios económicos, seguros de salud, transferencias a los gobiernos municipales, energía, industria y asistencia social).

- Educación: se supone que los beneficiarios son los usuarios directos del sistema educativo. Dada la característica federal de la educación en la Argentina, el gasto nacional está más orientado a los mayores niveles educativos, mientras que el gasto provincial se dirige a los niveles preescolar, primario y secundario. Se utilizó información de la EPH respecto del número de estudiantes que acuden a instituciones públicas en cada uno de los niveles, para asignar el gasto público en educación. Esta información se encuentra disponible en las EPH realizadas desde 2003 en adelante, por lo que los ponderadores para los años comprendidos entre 1995 y 2003 se obtienen extrapolando los correspondientes a 2003-2010.
- Ciencia, cultura y tecnología: se supone que este gasto beneficia a toda la población y por ello se lo distribuye en una base per cápita.
- Salud: el sector de salud está compuesto por un complejo y heterogéneo grupo de actividades que pueden agruparse en funciones de promoción de la salud, prevención, atención y otros. Las cuentas de gasto público distinguen dos categorías centrales: "Salud pública" y "Programas de seguro de salud, atención y servicios". Por su parte, la cuenta del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) incluye una categoría de "Seguros de salud especiales para los jubilados y pensionados, atención y servicios", provistos por el gobierno nacional. Por su parte, otras formas de atención, la prevención y la promoción son agrupadas bajo la categoría "Salud". Respecto de esta categoría principal, vale la pena mencionar que en el sistema de salud argentino coexisten dos sistemas: el privado (seguros de salud) y el público. Típicamente, los usuarios del servicio público son quienes carecen de un seguro de salud. Para asignar el gasto nacional en salud en esta categoría, usando información de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) llevada a cabo en 2001, se asignó el gasto en salud a los individuos sin seguro y se agregó un 25% asociado con los programas de seguro de salud entre los beneficiarios de este programa. También, se asignaron los seguros de salud para jubilados y pensionados según la distribución de los jubilados y pensionados, siguiendo la misma regla que en educación.
- El gasto provincial en salud se distribuye entre quintiles, al considerar a los individuos sin seguro de salud, mediante el uso de información de la ECV de 2001. El gasto provincial en seguros de salud se distribuye entre los individuos cubiertos por programas de salud.
- Seguridad social: los ponderadores son construidos usando la distribución de jubilados y pensionados.
- Agua y saneamiento: la conexión al agua y a desagües cloacales tiene efectos sobre el bienestar, principalmente relacionados a beneficios de salubridad. Estas ventajas son tanto directas como indirectas –a través de externalidades–. Dada la falta de detalle respecto de la composición de esta categoría entre uso y expansión de la red, se asignó el 75% del gasto total según los usuarios del servicio –la ECV del 2001 provee información detallada sobre la conexión a la red de agua y cloacal– y el 25% restante en función de la población –para capturar el efecto de la externalidad.
- Vivienda: tanto los gobiernos nacionales como los provinciales asignan fondos públicos para promover la vivienda –a través de fondos nacionales o provinciales–. La ECV de 2001 incluye información sobre los hogares que recibieron préstamos públicos para comprar o construir una casa. Se utilizó esa información para distribuir este gasto entre beneficiarios de préstamos para construcción de viviendas.

- Bienestar: los programas de bienestar se focalizan en programas dirigidos a familias de bajos ingresos (nutrición, vestimenta y otros programas de menor cuantía). Como en el caso de agua y cloacas, estos programas pueden tener externalidades para otros individuos además de sus beneficiarios directos, pero se omitió esta consideración por la falta de información. Este gasto se asignó al considerar la cantidad de personas que viven por debajo de la línea de pobreza.²³
- Trabajo: el plan Jefes de Hogar (gasto nacional), las asignaciones familiares (gasto nacional) y los planes de desempleo (gasto nacional y provincial). El gobierno nacional asignaba fondos a un programa llamado Jefes de Hogar, que consiste en transferencias monetarias destinadas a familias pobres cuyo jefe de hogar está desempleado –que representa cerca de dos tercios de la categoría–. El gobierno nacional otorga asignaciones familiares a los individuos con empleos formales con salarios entre medios y bajos –que representa cerca de un tercio del gasto en esta categoría–. Hasta 2009, la EPH distingue los individuos beneficiados por el plan Jefes de Hogar de aquellos que están desempleados, por lo que se la utilizó para asignar el gasto entre quintiles en cada categoría. Por otra parte, dado que ni la ECV ni la EPH incluyen información acerca de las asignaciones familiares, se adoptó el supuesto hecho por CEDLAS-DGSP (2004, cuadro 11.9), que se basa en características demográficas, geográficas y laborales.
- Otros servicios urbanos: incluye una pequeña porción de gasto local, principalmente concentrado en CABA. Se destina a la pavimentación de las vías urbanas, al alumbrado público y a la recolección de residuos. Se asignó este gasto proporcionalmente en función a la población.
- Servicios económicos: esta categoría se divide en cinco subcategorías dirigidas a distintos beneficiarios. La primera es “Energía, combustibles y minería”, cuyos beneficiarios principales son los usuarios de energía, combustibles y de servicios derivados; se asignaron usando la distribución del consumo de energía y combustibles de la ENGH, llevada a cabo entre 2004 y 2012, y se extrapolaron esos valores para obtener ponderadores para cada año. La segunda es “Industria”, cuyos principales beneficiarios son los consumidores de bienes manufacturados; se construyeron los ponderadores usando la distribución del consumo de los productos manufacturados. La tercera subcategoría es “Servicios de transporte y comunicaciones”; se supuso que sus beneficiarios directos son los usuarios finales de estos servicios: consumidores –porque un mejor transporte reduce el precio de los productos finales–, usuarios de otros servicios de transporte (por ej., automovilistas) –porque las mejoras en las rutas implican menos gasto en mantenimiento de los vehículos– y turismo –porque un mejor transporte constituye un importante *input* en esta actividad–. Las ENGH de 2004 y 2012 incluyen información acerca del consumo total de bienes y servicios, de los gastos asociados al transporte (automóviles) y de los gastos relacionados con el turismo. Se distribuyeron los tres conceptos igualmente. La cuarta subcategoría es “Producción primaria”, que es el subsidio destinado a los productores en caso de inundaciones, sequías, granizos, entre otros; por falta de información, se distribu-

²³ Para una explicación detallada sobre las dificultades de repartir los programas de transferencias de poca cuantía (“atención a grupos vulnerables”, “promoción de la familia, la juventud y la comunidad”, entre otros) y una forma de sobrellevarlos, véase CEDLAS-DGSP (2004).

yeron por población. Finalmente, se asignó la quinta subcategoría, denominada "Otros servicios económicos", proporcionalmente según la distribución de las otras cuatro subcategorías.

- Transferencias a gobiernos municipales: aunque se excluyeron del análisis los presupuestos municipales, los presupuestos provinciales incluyen parcialmente esta categoría de gasto. El principal destino de estas transferencias es el gasto de los municipios, típicamente destinado a salud, servicios urbanos, programas de bienestar local y otros. Dada la falta de información confiable respecto de los gastos a nivel municipal, se distribuyeron las transferencias según el siguiente criterio: 35% según el uso de los servicios urbanos, 18% por usuarios del servicio público de salud, 8% según la distribución de los programas de bienestar –estos ponderadores corresponden a estimaciones del gasto municipal por categorías– y 19,5% según la población. Se asume que el 19,5% restante es administración general municipal.
- Justicia, defensa y seguridad: estos son típicos bienes públicos, aunque una significativa porción de fondos públicos se gasta en proteger los activos e ingresos de las personas. Se distribuyeron el 50% de estas categorías por población y el restante 50% por ingreso.
- Administración general: la administración pública gasta fondos en proveer bienes públicos y servicios a la población. En el caso del gasto nacional, se supuso que los beneficiarios de esta categoría están directamente vinculados con los beneficiarios del resto de las categorías. En el caso del gasto provincial, se utilizó el mismo supuesto para cada provincia.

BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, E. y Brosio, G. (eds.) (2006). *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar.
- ALEJO, J., BÉRGOLO, M. y CARBAJAL, F. (2013). "Las transferencias públicas y su impacto distributivo: La experiencia de los países del Cono Sur en la década del 2000", Documento de Trabajo N° 141, CEDLAS-FCE-UNLP.
- ARONSON, J. y LAMBERT, P. (1994). "Decomposing the Gini coefficient to reveal the vertical, horizontal, and re-ranking effects of income taxation", *National Tax Journal*, vol. 47, N° 2, pp. 273-294.
- BAICKER, K., CLEMENS, J. y SINGHAL, M. (2012). "The Rise of the States: US Fiscal Decentralization in the Postwar Period", *Journal of Public Economics*, vol. 96, N° 11, pp. 1079-1091.
- BÉNABOU, R. (2000). "Unequal societies: Income distribution and the social contract", *American Economic Review*, vol. 90, N° 1, pp. 96-129.
- BENNETT, J. y Mayberry, E. (1979). "Federal tax burdens and grant benefits to states: The impact of imperfect representation", *Public Choice*, vol. 34, N° 3, pp. 255-269.
- BERAMENDI, P. (2012). *The political geography of inequality. Regions and redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , Rogers, M. y Díaz-Cayeros, A. (2017). "Barriers to Egalitarianism: Distributive Tensions in Latin American Federations", *Latin American Research Review*, vol. 52, N° 4, pp. 529-551.
- BOADWAY, R. y SHAH, A. (2009). *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CALVO, E. y MOSCOVICH, L. (2017). "Inequality, Protests, and the Progressive Allocation of Cash Transfers in the Argentine Provinces", *Latin American Politics and Society*, vol. 59, N° 2, pp. 3-26.
- CALVO, E. y MURILLO, V. (2004). "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science*, vol. 48, N° 4, pp. 742-757.
- CEDLAS [Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales] y DGSP [Dirección de Gastos Sociales Consolidados] (2004). "¿Quiénes se benefician del gasto público social en la Argentina? Un estudio de incidencia basado en la ECV y la EPH", mimeo.
- CEPAL-IEF [Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Instituto de Estudios Fiscales] (2014). "Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea", Estudio N° 8, Serie Estudios de la Cuestión, Área Finanzas Públicas, Madrid, Programa eurosocial.
- CONT, W. y PORTO, A. (2014). "Personal and regional redistribution through public finance in a federal setting", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 54, N° 4, Elsevier, pp. 563-578.
- (2015). "The effect of fiscal policy on personal and regional distribution of income. Argentina 1995-2010", I Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Salta, noviembre.
- (2016). "Fiscal policy and income distribution. Argentina 1995-2010", *Review of Economics & Finance*, vol. 6, N° 2, pp. 75-92.
- (2017). "Geografía de la distribución del ingreso y del impacto distributivo de la política fiscal. Argentina 1995-2010. Cuantificación de variables por jurisdicciones. Datos y metodología". Disponible en <www.depeco.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2017/05/Cont-Porto-Geografia-Desigualdad-Distribucion-Personal-Ingreso-Impacto-Distributivo-Politica-Fiscal.docx>.
- (2018). "Disentangling the distributive impact of fiscal policy", LIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, La Plata, noviembre.
- y MINATTA, M. (2017). "Interdependence among fiscal policy, inequality and economic growth at a provincial level in Argentina. 1995-2010", LII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Bariloche, 15-17 de noviembre.
- CRUCES, G. y GASPARINI, L. (2010). "Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina. Evidencia y temas pendientes", Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 5, Banco Mundial.
- GAGGERO, J. y ROSSIGNOLO, D. (2011). "Impacto del presupuesto sobre la equidad", Documento de Trabajo N° 40, CEFID-AR.
- GASPARINI, L. y PORTO, A. (1992). "Impacto distributivo del gasto social", *Desarrollo Económico*, vol. 31, N° 124, Buenos Aires, IDES, pp. 487-502.
- GASPARINI, L., MARCHIONNI, M. y SOSA ESCUDERO, W. (2001). "La distribución del ingreso en la Argentina: evidencia, determinantes y políticas", Premio Fulvio Salvador Pagani 2001, Fundación Arcor. . Disponible en <www.academia.edu/9422594/LA_DISTRIBUCION_DEL_INGRESO_EN_LA_ARGENTINA>.

- GIMPELSON, V. y TREISMAN, D. (2002). "Fiscal games and public employment", *World Politics*, vol. 54, N° 2, pp. 145-183.
- GONZÁLEZ, L. (2014). "Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en América Latina", *América Latina Hoy*, N° 67, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 167-190.
- GOÑI, E., LÓPEZ, H. y SERVÉN, L. (2008). "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper 4487*, Banco Mundial.
- HANNI, M., MARTNER, R. y PODESTÁ, A. (2014). "Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución de ingresos en América Latina y la Unión Europea", ECLAC y IEF, Estudio N° 8, Madrid, Programa eurosocial.
- HOLCOMBE, R. y ZARDKOCHI, A. (1981). "The determinants of federal grants", *Southern Economic Journal*, vol. 48, N° 2, pp. 393-399.
- HOYNES, H. y LUTTMER, E. (2012). "The insurance value of state tax-and-transfer programs", *Journal of Public Economics*, vol. 96, Nos 11-12, pp. 1110-1128.
- INDEC (2015), "Evolución de la distribución del ingreso", Argentina.
- INMAN, R. e INGERMAN, D. (1988). "The political economy of fiscal policy", en Hare, P. (ed.), *Public Economics: A Reader*. Oxford: Basil Blackwell.
- KELLY, N. y WITKO, C. (2012). "Federalism and American inequality", *The Journal of Politics*, vol. 74, N° 2, pp. 414-426.
- MUINELLO-GALLO, L. y ROCA-SAGALÉS, O. (2013). "Joint determinants of fiscal policy, income inequality and economic growth", *Economic Modelling*, vol. 30(C), pp. 814-824.
- MUSGRAVE, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- (1996). "The role of the state in fiscal theory", *International Tax and Public Finance*, vol. 3, N° 3, julio, pp. 247-258.
- OATES, W. (1972). *Fiscal federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich (versión en español del Instituto de Estudios de Administración Pública, Madrid, 1977).
- OLIVEROS, V. (2013). "A working machine: Patronage jobs and political services in Argentina", tesis de doctorado, Columbia University.
- PAULY, M. (1973). "Income redistribution as a local public good", *Journal of Public Economics*, vol. 2, N° 1, pp. 35-58.
- PERSSON, T. y TABELLINI, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- PORTO, A. y CONT, W. (1998). "Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad", *Desarrollo Económico*, vol. 38, número especial, otoño, Buenos Aires, IDES, pp. 267-291.
- PORTO, A. y SANGUINETTI, P. (2001). "Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina", *Economics and Politics*, vol. 13, N° 3, pp. 237-256.
- PRUD'HOMME, R. (1995). "The dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, N° 2, pp. 201-220.
- REYNOLDS, M. y SMOLENSKY, E. (1977). *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The U.S., 1950, 1961, 1970*. Nueva York: Academic Press.
- ROBINSON, J. y VERDIER, T. (2013). "The political economy of clientelism", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 115, N° 2, pp. 260-291.
- SÁTYRO, N. (2013). "Política Estadual e Desigualdade: Por Que alguns Estados Redistribuem Mais do que Outros?", *Dados*, vol. 56, N° 3, pp. 497-530.
- SEWELL, D. (1996). "The dangers of decentralization according to Prud'homme: Some further aspects", *World Bank Research Observer*, vol. 11, N° 1, pp. 143-150.
- SOLT, F. (2016). "The standardized world income inequality database", *Social Science Quarterly*, vol. 97, N° 5, pp. 1267-1281.
- TANZI, V. (2014). "Taxation and Equitable Economic Development: A Historical Note", presentado en la conferencia "Hacia una nueva reforma tributaria", Fedesarrollo and Woodrow Wilson Center, Bogotá, 28 de agosto.
- TRESCH, R. (2002). *Public Finance: A Normative Theory*. San Diego: Academic Press.
- URIEL E. y BARBERÁN, R. (2007). *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central (1991-2005)*. Bilbao: Fundación BBVA.
- WEINGAST, B., SHEPBLE, K. y JOHNSEN, C. (1981). "The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics", *Journal of Political Economy*, vol. 89, N° 4, pp. 642-664.

RESUMEN

Este trabajo analiza la distribución personal del ingreso y el impacto distributivo de la política fiscal en la Argentina. Las unidades de observación son los quintiles de ingreso per cápita dentro de cada una de las 24 jurisdicciones subnacionales. El período de análisis es 1995-2010. Las mediciones se realizan para el ingreso de mercado y para el ingreso post-política fiscal. Se presentan hechos estilizados que permiten dar respuesta, para el caso estudiado, a varias preguntas que surgen de la teoría fiscal. Los principales resultados son: la desigualdad del ingreso de mercado varía entre provincias; se identifica un fuerte impacto de la política fiscal

sobre la desigualdad que es diferente entre provincias y provoca un importante reordenamiento de la desigualdad ex post; se detecta un cambio en el mix de instrumentos fiscales redistributivos en favor de las transferencias en dinero frente a las transferencias en especie; los presupuestos provinciales contribuyen significativamente más que el presupuesto nacional a la disminución de la desigualdad. El gasto provincial es más progresivo que el nacional y explica el 74% del impacto positivo del gasto público sobre la distribución del ingreso. La regresividad de los impuestos se debe a los tributos nacionales.

SUMMARY

This paper studies the personal income distribution and the distributive impact of fiscal policy in Argentina. Observation units are quintiles of per capita income in the 24 sub-national jurisdictions (23 provinces and the City of Buenos Aires) in Argentina during the period 1995-2010. We obtain estimates for market income (ex ante) and extended income (after fiscal policy, or ex post). We present stylized facts to answer several questions arising from fiscal theory. Our main results are:

the inequality in the market income varies among provinces; the impact of fiscal policy on income distribution is important and differs among provinces, provoking re-ranking of provinces under ex post inequality; fiscal policy migrated from in kind expenditures during the second half of the 90s to cash transfers during the first decade of 2000s; provincial budgets contribute more than the national budget in decreasing inequality; tax regressivity is due to national taxes.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

CONT, Walter y PORTO, Alberto
 "Desigualdad y política fiscal en las provincias argentinas (1995-2010)". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 59, N° 227, mayo-agosto 2019 (pp. 41-81).
 Palabras clave: <Desigualdad> <Política fiscal> <Gobiernos subnacionales>.
 Keywords: <Inequality> <Fiscal policy> <Subnational governments>.
 Códigos JEL: H7, I3

LAS FACULTADES DE LEGISLACIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVOS PROVINCIALES DE LA ARGENTINA

CRISTIAN ALTAVILLA *

Introducción

De acuerdo a lo prescripto por los artículos 5 y 122 de la Constitución nacional, las provincias son libres de crear sus propias instituciones, siempre que respeten la forma representativa y republicana de gobierno. Ello deja un amplio margen de autonomía para optar por diversas formas (presidencialista, parlamentarista, semi-presidencialista, etc.). A partir de la sanción de la Constitución nacional en 1853, todas las provincias optaron por la forma representativa republicana con un régimen presidencialista,¹ con la clásica división tripartita de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Todas ellas erigen un Poder Ejecutivo unipersonal a cargo de un ciudadano con el título de gobernador, con una serie de atribuciones contenidas en un capítulo especial dentro del texto constitucional provincial. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), por su particular estatus autonómico, cuenta con un jefe de gobierno (art. 129, Constitución nacional), aunque en los hechos la figura se asimila a la de un gobernador de provincia.

El sistema presidencial se caracteriza por la independencia del Poder Ejecutivo respecto del Legislativo en relación con su forma de designación. La principal diferencia con el sistema parlamentario está dada por el hecho de que el presidente –único individuo a cargo del Ejecutivo– es electo directa o indirectamente por el electorado –por voto popular directo o por medio de colegios electorales–, mientras que en los regímenes parlamentaristas el Poder Ejecutivo –normalmente denominado primer ministro– es elegido por el propio parlamento, de cuya autoridad depende. Al ser la elección del presidente independiente de los restantes poderes y al contar con un mandato de término fijo, hacen de este la figura prominente y gravitante del sistema político. Aun cuando las constituciones explícitamente se adhieran al principio

* Director de la carrera de Abogacía de la Universidad Siglo 21; <cristianaltavilla@hotmail.com>.

1 CABA es la única jurisdicción subnacional que por imperio de la propia Constitución nacional tiene asignado un régimen presidencialista (véase art. 129, Constitución nacional).

de la división de poderes y al sistema de pesos y contrapesos, algunas cláusulas constitucionales dotan al Ejecutivo de ciertas herramientas que reafirman su figura protagónica en el escenario político.

Este ha sido típicamente el caso en los países latinoamericanos (Negretto, 2013; Gargarella, 2014). Desde las primeras constituciones nacionales en América Latina, el diseño constitucional estuvo orientado a moldear una figura ejecutiva fuerte, con herramientas suficientes incluso para sobreponerse por sobre el Poder Legislativo. Un cabal y explícito ejemplo de ello lo encontramos en las *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, de Juan Bautista Alberdi, cuando sostenía que el destino de América Latina estaba en manos del Poder Ejecutivo: “Yo no vacilaría en asegurar que de la constitución del Poder Ejecutivo, especialmente, depende la suerte de los Estados de la América del Sur”; y más adelante agrega: “Dad al Poder Ejecutivo el poder posible, pero dádselo por medio de una constitución” (1994: 182).

Las actuales constituciones latinoamericanas continúan erigiendo un presidente fuerte (Mainwaring y Shugart, 2002). A nivel subnacional, las provincias argentinas adoptaron para sí un régimen presidencialista, con un Poder Ejecutivo a cargo de un ciudadano con el título de gobernador y un Poder Legislativo comúnmente denominado legislatura. Ambos poderes cuentan con un término fijo de duración y son electos directamente por el pueblo de forma independiente, aunque en la mayoría de los casos las elecciones a ambos cargos son simultáneas.² Si bien originariamente el Poder Ejecutivo fue pensado como un poder del Estado encargado de la ejecución de las decisiones del Poder Legislativo –la máxima instancia de representación popular–, a lo largo de los siglos se fue convirtiendo en la principal figura del escenario político, y es en la actualidad el poder que no solo implementa prácticamente todas las políticas estatales –a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, por ejemplo, donde el Congreso tiene a su cargo la ejecución de muchas e importantes partidas presupuestarias–, sino también el que las propone.

Encuadre teórico y metodología de la investigación

En los últimos años la literatura local –tanto la constitucionalista desde las ciencias jurídicas, como las distintas perspectivas analíticas de las ciencias políticas– han profundizado el estudio sobre los gobiernos subnacionales (Sawers, 1996; Jones *et al.*, 1997a y 1997b; Jones, 1998 y 2002; Benton, 2003; Saiegh, 2004; Jones y Hwang, 2005; Olmeda y Suárez Cao, 2007; Almaraz, 2010; Gervasoni, 2010a, 2010b y 2011; Leiras, 2010; Giraudy, 2011; Suárez Cao, 2011; Caedarello, 2012; Altavilla, 2016 y 2017; solo por citar algunos). Sin embargo, la mayoría de los estudios consideran la realidad subnacional en relación con –o dependiente de– la realidad política nacional, y ninguno se ha centrado en los aspectos constitucionales de la estructura política de las unidades subnacionales en la Argentina. Más específicamente, no existen trabajos que analicen los poderes de legislación de los gobernadores. Para superar este estadio, resulta necesario que el análisis de los sistemas políticos provinciales

² La última provincia en incorporar la elección directa de su gobernador, en reemplazo del sistema de colegio electoral, fue la provincia de Corrientes en la reforma constitucional de 1993.

como sistemas independientes se constituya como el principal objeto de estudio. Por su parte, los manuales de la asignatura Derecho Público Provincial se limitan a un análisis descriptivo de la norma, desde una perspectiva jurídico-dogmática que se circunscribe al mero análisis de la norma o, en el mejor de los casos, a la comparación de normas entre constituciones provinciales.

Desde antaño, se sostuvo que en la Argentina, tanto a nivel nacional como provincial, los poderes ejecutivos ejercían un poder exorbitante en la arena política, y se los identificaba con los cacicazgos del siglo XIX (Bidegain, 1996; Bidart Campos, 1997; Sagüés, 2003; entre otros). No obstante, la mera –y apriorística– afirmación de que los presidentes y gobernadores son figuras fuertes no deja de ser intuitiva, ya que ninguno de aquellos trabajos ha testeado la fortaleza –o debilidad– de los poderes ejecutivos.

En este sentido, el trabajo pretende contribuir en dos aspectos. En primer lugar, y a pesar de aquellas afirmaciones, se pretende medir la fortaleza de los poderes ejecutivos provinciales a partir de ciertos indicadores que la literatura ha elaborado en el estudio de los presidencialismos en el nivel nacional. En segundo lugar, realiza un estudio comparado de las 24 jurisdicciones subnacionales en la Argentina en un análisis de las constituciones provinciales, a fin de identificar el alcance y la medida de tales poderes –tal cual se encuentran estos previstos desde el diseño institucional–. En función de ello, se busca contribuir en un tema poco abordado tanto en las ciencias jurídicas como en las ciencias políticas, propiciando al mismo tiempo un mayor diálogo interdisciplinario entre ambas disciplinas, a través de un análisis que parte del derecho constitucional con los aportes realizados desde distintas perspectivas analíticas de las ciencias políticas.

Se trata de un trabajo descriptivo que busca medir la mayor o menor incidencia que los poderes ejecutivos subnacionales tienen en el proceso legislativo, a partir de los poderes formales que las constituciones locales les reconocen expresa o implícitamente. En este sentido, el presente artículo constituye un avance de una investigación más amplia, que busca determinar la fortaleza o debilidad de los poderes ejecutivos provinciales en la Argentina desde el retorno de la democracia en diciembre de 1983 hasta la actualidad, a partir de dos variables principales: los poderes de legislación y los poderes partidarios. Sin embargo, se limitará a determinar los poderes de legislación como un primer paso en la investigación para determinar en un ulterior desarrollo de qué manera estas variables legislativas interactúan con las partidarias para determinar el poder real de los gobernadores.

Para efectuar este análisis, se utilizará la clasificación de Mainwaring y Shugart para medir el poder de los presidentes sobre la formulación de políticas. Para estos autores, la fortaleza o debilidad de los poderes ejecutivos se relaciona directamente con la capacidad de “poner su propio sello sobre las políticas, o sea, para llevar a cabo su agenda”. Lo que se considera, en definitiva, es el poder que tienen los ejecutivos sobre la formulación de políticas: “Hay dos medios principales a través de los cuales los presidentes pueden tener esa influencia. Uno es poseer poderes constitucionales inherentes al cargo de presidente que obliguen a que sus preferencias sean tomadas en consideración a la hora de aprobar las leyes. Otra es que tengan control sobre sus propios partidos y que estos controlen una mayoría de escaños” (Shugart y Mainwaring, 2002: 49).

La primera variable constituye los poderes constitucionales sobre la legislación, es decir, poderes o herramientas institucionales conferidas por la Constitución para

hacer pesar su opinión en la formulación de políticas, sea para impulsar políticas deseadas (poder proactivo), como para frenar políticas no queridas por el Ejecutivo (poder reactivo). La segunda variable son los poderes partidarios, y se traduce en dos aspectos: en la posibilidad de controlar su propio partido –es decir que sea al mismo tiempo el líder partidario– y que su partido controle la mayoría dentro del Poder Legislativo (gobierno unificado).

Ambas variables se relacionan directamente con la interacción del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, en tanto este es la última instancia de decisión política –al menos de las más importantes y sustanciales–. A pesar de que en América Latina los poderes legislativos han jugado tradicionalmente un papel secundario (Mustapic, 2000; Tommasi y Spiller, 2000; Saiegh, 2010), tanto desde el diseño institucional como en la práctica, son estos los que en definitiva aprueban las políticas públicas a través de la sanción de leyes. Aun cuando en la práctica sean los poderes ejecutivos los que formulen y decidan cuáles políticas aplicar, estas deben necesariamente ser convalidadas por el Poder Legislativo a través de leyes que formalmente deben sancionar.

La interacción entre ambas variables permite determinar la fortaleza o debilidad de los ejecutivos, es decir, el grado de influencia que tienen sobre las políticas y sobre los demás actores de la constelación. En cualquier sistema político en que ambas variables estén presentes, se podría predecir que estamos frente a un Poder Ejecutivo fuerte, capaz de implementar sus políticas deseadas y, al mismo tiempo, impedir aquellas no deseadas. También pueden ser utilizadas como variables explicativas de la permanencia en el cargo por períodos prolongados.

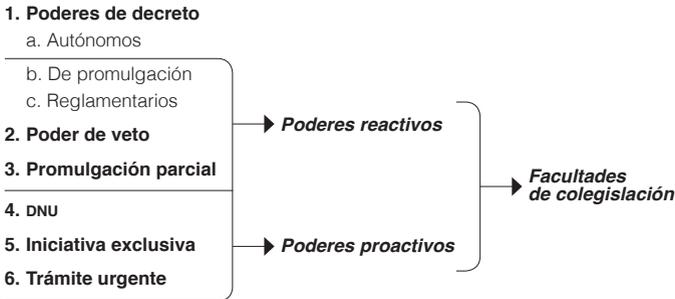
El presente trabajo, no obstante, se avocará exclusivamente a la determinación e identificación, dentro de las amplias competencias constitucionales, de aquellas reconocidas por la literatura (Mainwaring y Shugart, 2002; Colomer y Negretto, 2003; PNUD, 2004; Payne, 2006; entre otros), como facultades de legislación o poderes constitucionales de legislación de los gobernadores contenidos en las respectivas constituciones provinciales, a los efectos de determinar el grado de fortaleza o debilidad dentro de la estructura institucional formal que proveen las constituciones locales, las que fueron identificadas en seis indicadores, según las respectivas atribuciones que tengan sobre el proceso legislferante.

Los poderes de legislación en las constituciones provinciales

Este trabajo se estructura de acuerdo a seis indicadores que se han identificado para medir la fortaleza de los ejecutivos provinciales de acuerdo a sus poderes constitucionales de legislación.

Como lo indica el gráfico 1, los seis poderes en manos del Ejecutivo hacen a su facultad de colegislador. Estos poderes sobre la legislación pueden ser utilizados, o bien para modificar el *statu quo* o bien para mantenerlo. En el primer caso, se tratará de un poder proactivo –un ejemplo típico lo constituyen los poderes de decreto–, en cuyo caso, el Ejecutivo aparece como iniciador “proactivo” del proceso de cambio legislativo, y el Legislativo el actor “reactivo” (Colomer y Negretto, 2003). En el segundo, se tratará de poderes reactivos, en tanto permiten al Ejecutivo frenar proyectos legislativos impulsados por sectores opositores que no son de su preferencia, como lo es el poder de veto (Shugart y Mainwaring, 2002: 50).

GRÁFICO 1 Facultades de colegislación



Fuente: Elaboración propia.

Poderes de decreto

Los poderes de decreto son típicamente poderes proactivos con que cuentan los poderes ejecutivos, en tanto les permite establecer un nuevo *statu quo*. En el derecho constitucional argentino y en el derecho público provincial existen cinco tipos de decretos: decretos autónomos, de publicación o promulgación, reglamentarios, delegados y de necesidad y urgencia (Bidegain, 1996; Bidart Campos, 1997; Sagüés, 2003).

Para Shugart y Mainwaring, lo que ellos denominan el poder de decreto se circunscribe a la posibilidad del Poder Ejecutivo de establecer una nueva legislación. De acuerdo a estos términos, estarían haciendo referencia a lo que la literatura constitucionalista argentina ha denominado decretos de necesidad y urgencia (DNU). Quedan excluidos, en consecuencia, los decretos regulatorios –o reglamentarios– para implementar la legislación sancionada por el Poder Legislativo; los decretos administrativos –o autónomos–, a través de los cuales el Poder Ejecutivo ejerce su autoridad administrativa para reorganizar la administración pública y la burocracia; como así también el poder de emergencia, el cual –de acuerdo a la caracterización de los autores– es una autorización para “suspender ciertos derechos constitucionales bajo condiciones de catástrofe o desorden” (Shugart y Mainwaring, 2002: 56).

En este trabajo, sin embargo, se considerarán dentro del poder de decreto a los reglamentarios y de publicación, desde que en el derecho constitucional latinoamericano y argentino –nacional y provincial– adquieren ciertas características que dotan a los ejecutivos de un poder importante sobre la agenda legislativa, como veremos a continuación.

Decretos autónomos

De todos ellos, los autónomos son los que menos relevancia revisten para medir los poderes del gobernador, en tanto no tienen incidencia en el proceso de formación y sanción de leyes. Los decretos autónomos forman parte de la autoridad regulatoria propia e inherente al Poder Ejecutivo, y son de naturaleza estrictamente administrativa. Todas

las constituciones provinciales facultan al gobernador a emitir decretos para regir una materia en la que no hay normas legales aplicables –de ahí lo de “autónomo”.

Se dictan para regir exclusivamente el funcionamiento interno de la administración (Gordillo, 2013). A través de ellos, el gobernador designa a los funcionarios y empleados públicos, ordena la administración pública, reglamenta el empleo público, entre otras funciones. Pero también a través de estos mismos decretos, los gobernadores han ejercido importantes facultades, tales como la creación de empresas provinciales estatales, de economía mixta y empresas de participación estatal mayoritaria.

Decretos reglamentarios y de promulgación

Al igual que sucede en el orden federal y en el resto de los países latinoamericanos, los gobernadores de provincia cuentan con una importantísima facultad colegislativa: la de promulgar y reglamentar las leyes sancionadas por el Poder Legislativo.

Esta no es una facultad menor. Shugart y Mainwaring excluyen del poder de decreto de los presidentes a este tipo de decretos, que ellos denominan “decretos regulatorios (no legislativos)” (2002: 55), sin dar mayores razones de la exclusión.

Pero en el derecho constitucional argentino, los decretos de ejecución o reglamentarios constituyen la etapa final del proceso de creación legislativa: una ley sancionada por el Poder Legislativo debe necesariamente ser promulgada y reglamentada por el Ejecutivo –a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en Estados Unidos–. Esta facultad está prevista en todas las constituciones provinciales en idénticos términos que en la Constitución nacional, cuyo artículo 99, inciso 3, otorga al presidente una verdadera facultad colegiferante. “Materialmente los decretos de ejecución importan una tarea de índole legislativa a cargo del presidente, sumamente importante –casi siempre decisiva– para la eficacia de la norma aprobada por el Congreso. Sin reglamentación, la ley queda habitualmente congelada y sin operatividad” (Sagüés, 2003: 597). Es decir que los gobernadores –al igual que el presidente en la esfera federal– cuentan con otro poder reactivo, el de dejar en suspenso los efectos de una ley al no dictar el respectivo decreto que la reglamenta, al no promulgarla o no publicarla –una ley no publicada nunca entraría en vigencia, conforme el art. 2 del viejo Código Civil y art. 5 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

Nótese que se trata de dos facultades distintas. La facultad de promulgar una ley significa darla a conocer públicamente, sin cuyo paso una ley nunca entraría en vigencia, como dispone el Código Civil. En este sentido, un gobernador que no está conforme con una ley sancionada por el Poder Legislativo podría no publicarla y así enervar su vigencia y operatividad. La facultad de reglamentar una ley implica la potestad del gobernador de complementar las normas de la ley con otras sobre aspectos secundarios o accesorios (Bidegain, 1996). Un significativo número de leyes necesitan de reglamentación para que puedan entrar efectivamente en vigencia. Sea desde la disposición de medios materiales para que la ley sea aplicada o bien de reglamentaciones de tipo normativo que precisen el alcance de los términos de la ley. En este caso, si el Poder Ejecutivo no reglamenta una ley, esta también podría quedar inoperativa.³

³ Un buen ejemplo de cómo la no publicación de una ley constituye una herramienta del Ejecutivo para impedir la entrada en vigencia de una ley que no es de su preferencia, puede encontrarse en Mustapic (2000) y Tsebelis y Alemán (2007).

Es necesario aclarar que la publicación de una ley así como su reglamentación no son facultades discrecionales en manos del Ejecutivo, sino que constituyen un deber. La no publicación o reglamentación de una ley sancionada por el Legislativo hace incurrir al gobernador en una falta grave, la que, desde el punto de vista de la responsabilidad penal, podría ser tipificada como violación de los deberes de funcionario público.⁴ Desde el punto de vista de la responsabilidad política, la única solución posible que cabe es el juicio político, habilitando las causales de mal desempeño o comisión de delitos penales en el ejercicio de sus funciones. Una solución que resulta, sin embargo, demasiado extrema en relación con la falta.

Las constituciones provinciales han prefijado un determinado plazo –por lo general de diez días hábiles– para que el Ejecutivo ejerza su poder de veto; en caso contrario, el proyecto se tiene por promulgado. Esto es lo que el constitucionalismo denomina una “promulgación tácita”. No obstante, la promulgación tácita no subsana el efecto de la no publicación, un requisito *sine qua non* para que las leyes comiencen a producir efectos.

Son pocas las constituciones provinciales que prevén la posibilidad de su publicación por orden de la propia legislatura, en el caso de que el Poder Ejecutivo no ordenase su publicación en el *Boletín Oficial*. Un tercio de las constituciones provinciales advierte expresamente que los proyectos sancionados por el Poder Legislativo serán publicados por el Poder Ejecutivo luego de transcurridos diez días desde su remisión,⁵ caso contrario se faculta a la legislatura a ordenar su publicación. Las restantes constituciones se limitan a establecer el instituto de la “promulgación tácita”, que determina que, transcurrido cierto plazo –en general, diez días– desde que el Poder Ejecutivo receipta el proyecto sancionado, este se tiene por promulgado tácitamente.

En cuanto a la reglamentación, el Poder Ejecutivo provincial tiene constitucionalmente asignada la potestad de reglamentar las leyes que sanciona el Poder Legislativo. Esta facultad es la que da nombre al Poder Ejecutivo, en cuanto órgano encargado de instrumentar y efectivizar las leyes. De acuerdo a la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema de la Justicia de la Nación, los decretos reglamentarios constituyen derecho complementario de la ley, sus disposiciones integran la ley, tienen su misma fuerza imperativa y son decisivas para su interpretación (Sagüés, 2003: 597). Como se sostuvo anteriormente, la facultad de reglamentar leyes importa una tarea de índole legislativa a cargo del Poder Ejecutivo.

Todas las constituciones provinciales confieren esta facultad al gobernador, pero al mismo tiempo limitan su ejercicio al principio de razonabilidad, en términos similares al contenido en los artículos 28 y 99, inciso 2, de la Constitución nacional,⁶ que ponen un límite a la facultad reglamentaria al disponer que el presidente “expid[a] las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”.

⁴ Figura prevista en el Capítulo IV del Código Penal, arts. 248 y 249.

⁵ Salvo Entre Ríos, que lo prevé en ocho días, y Santa Cruz, en 16.

⁶ CABA (art. 102), Catamarca (arts. 3 y 29), Chaco (art. 141, inc. 3), Chubut (art. 155, inc. 1), Córdoba (art. 144, inc. 2), Corrientes (art. 162, inc. 2), Formosa (art. 142, inc. 3), Jujuy (art. 137, inc. 4); La Pampa (art. 81, inc. 3), Mendoza (art. 128, inc. 3), Neuquén (art. 116, inc. 3), Río Negro (art. 181, inc. 5), Salta (art. 144, inc. 3), San Juan (art. 189, inc. 2), San Luis (art. 168, inc. 1), Santa Cruz (art. 119, inc. 2), Santa Fe (art. 72, incs. 2 y 3), Santiago del Estero (art. 157, inc. 2), Tierra del Fuego (art. 135, inc. 3), Tucumán (art. 101, incs. 2 y 3).

Decretos de necesidad y urgencia

Los DNU constituyen la facultad legiferante más importante en cabeza del Ejecutivo y la más controvertida en el derecho local. Por un lado, encontramos que la gran mayoría de las constituciones provinciales contienen alguna cláusula genérica que prohíbe tanto la delegación de facultades legislativas a los poderes ejecutivos como la posibilidad de dictar decretos que, en sustancia, son verdaderas leyes.

Este poder ha sido denominado “poder constitucional de decreto” y definido como “la facultad constitucional del Ejecutivo de expedir decretos de naturaleza legislativa sin que medie una delegación expresa de autoridad por parte de la legislatura (Carey y Shugart, 1998: 13)” (Negretto, 2002: 380; 2004: 534-535).

La doctrina jurídica, a partir del uso de este tipo de decretos, los ha denominado “de necesidad y urgencia”, dado que su uso ha sido justificado por causas donde, en principio, primaba la urgencia y necesidad de regular una determinada situación, que por su naturaleza urgente hacía imposible esperar el prolongado tratamiento por parte de la legislatura y el cumplimiento de todos los pasos y trámites establecidos para la sanción de leyes.

En el derecho público provincial encontramos así dos grandes grupos de constituciones según esté permitida esta facultad o no: quince constituciones provinciales⁷ no contienen la posibilidad de que el Ejecutivo pueda dictar este tipo de decretos y, si a esta omisión se suma la existencia de una cláusula genérica que prohíbe la delegación legislativa en el Ejecutivo, puede interpretarse que en este grupo de provincias el Poder Ejecutivo tiene prohibido dictar DNU.

Sin embargo, esta conclusión no resulta incontrastable, ya que la doctrina se encuentra dividida en este punto. Parte de ella sostiene que la no inclusión de este instituto no significa necesariamente una prohibición al Ejecutivo de poder dictar este tipo de decretos. Su uso estaría justificado si concurriesen las circunstancias fácticas que lo habilitan –como sucedió en el orden federal.

Otra parte de la doctrina postula lo contrario. Bidart Campos sostiene que si una Constitución provincial no autoriza al Poder Ejecutivo a dictar estos decretos, debe interpretarse que tal atribución está prohibida: “a) el principio prohibitivo surge de la división de poderes que, sin norma local expresa, ha de tenerse como regla impeditiva; b) el principio de autonomía significa que las provincias pueden prohibir los decretos referidos aunque la Constitución Federal los consienta a favor del presidente de la república; c) de la coordinación de los principios citados en los incisos a) y b) se desprende que transferir analógicamente al derecho provincial la permisión que en el orden federal habilita al Ejecutivo a dictar DNU es violar la autonomía provincial, porque en ejercicio de ellas las constituciones que no conceden similar permisión a los gobernadores deben interpretarse en el sentido de que la vedan” (cit. por Chiacchiera Castro y Calderón, 2013: 442). En última instancia, será el Poder Judicial de cada provincia el que decida su validez, en caso de que, no estando previsto constitucionalmente, el Ejecutivo emita decretos de este tipo.

Pese a su no inclusión en la Constitución, en la práctica encontramos que los gobernadores han emitido decretos de esta naturaleza. En función de lo expuesto, cabe

⁷ Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Ente Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego. La actual gobernadora de la provincia de Catamarca envió a la legislatura un proyecto de ley para modificar la Constitución provincial. Entre otros puntos, introduce la posibilidad de introducir los DNU.

distinguir dentro de este grupo de provincias aquellas donde el Ejecutivo ha emitido DNU y, dentro de estas, a su vez, aquellas donde el Poder Judicial ha declarado su validez o invalidez.

Así, del grupo de quince provincias donde sus constituciones no habilitan esta posibilidad, en nueve de ellas, al menos, se han dictado normas de este tipo: Buenos Aires,⁸ Córdoba,⁹ Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, San Luis y Santa Fe.¹⁰ De ellas, hemos encontrado jurisprudencia convalidatoria en tres casos: Entre Ríos,¹¹ Jujuy¹² y Mendoza.¹³ En solo un caso hemos encontrado jurisprudencia que rechaza la posibilidad de dictar DNU: Corrientes.¹⁴

En otras dos provincias encontramos jurisprudencia ambivalente al respecto. Así, en Buenos Aires la Suprema Corte de la provincia declaró primero la constitucionalidad de un DNU –decreto que había sido ratificado por ley de la legislatura

⁸ El DNU N° 40/07 que contiene políticas de seguridad vial (<www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/07-40.html>); el DNU N° 2.555, de septiembre de 2006, por medio del cual se autorizaba al Ministerio de Seguridad a ejercer las atribuciones previstas por la Ley N° 13.409, hasta tanto la legislatura sancione el proyecto de ley que declare el estado de emergencia (el Poder Legislativo, al convalidar este DNU, mediante el art. 11 de la Ley N° 13.704, efectuó una suerte de delegación legislativa prohibida por el art. 45 de la Constitución provincial).

⁹ Calderón y Chiacchiera Castro (2013) enumeran catorce DNU dictados en la provincia, entre los años 2001 y 2003.

¹⁰ En los casos de Formosa, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego y de Tucumán no hemos podido conseguir datos sobre DNU dictados por los gobernadores.

¹¹ Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos, fallo del 20/9/1997, "Bertoli, Aurelia T. y otro c/ Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos", en LL, Litoral 1998-2: 396.

¹² En la provincia de Jujuy existen varios precedentes del Tribunal Superior de Justicia de Jujuy donde se reafirman la facultad del gobernador de emitir DNU a pesar de no estar contenida esta facultad en el texto constitucional (entre otras causas, "Centro de Docentes de Enseñanza Media y Superior c/ Provincia de Jujuy", "Arroyo de Heredia, María c/ Estado Provincial", Resolución del 05/05/1993; "Condori, Elba Margarita v. Estado Provincial" Resolución del 15/04/1993; "Cardozo, Teresa Amalia v. Rivero, Juan Braulio y Estado Provincial", Resolución del 27/12/1994; "Morales, Gerardo Rubén y otro v. Estado Provincial", Resolución del 14/3/1995; "Pasquine, Enrique Guillermo v. Estado Provincial", Resolución del 27/12/1996; "Vázquez, Pedro Emilio v. Municipalidad de El Talar", Resolución del 13/10/1998; citados por Chiacchiera Castro y Calderón (2013: 443).

¹³ En el caso de la provincia de Mendoza, hemos encontrado dos fallos que se refieren a la posibilidad del gobernador de dictar DNU. Uno de ellos, en la causa "Suchetti Guillermo c/ Empresa Autotransportes los Andes S.A." (fallo del 03/03/2000, publicado en L.L Gran Cuyo 2000, 345; cita *online* AR/JUR/3261/2000), el tribunal dispuso que el ejercicio de la facultad del Poder Ejecutivo de dictar DNU (en el caso, se discutía el Decreto N° 260/97) exige que aquel explique cuál es la situación crítica que impide esperar el trámite normal del Congreso. Si bien en el caso concreto se declaró nulo el DNU, por no cumplir los recaudos que exige la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para su validez, el tribunal implícitamente reconoció tal facultad al gobernador. En el otro fallo donde se hace mención de los DNU, es "Cámara de Comercio Industrial y Agropecuario de San Rafael c. Estado Nacional" (dictado el 8/3/2004, publicado en L.L Gran Cuyo 2004, cita *online* JUR/618/2004), pero en este fallo el tribunal de primera instancia dio lugar a la medida cautelar solicitada, por lo cual se suspendieron los efectos del DNU.

¹⁴ En una serie de fallos (entre otros, fallos "Cardozo de Colombo, Amanda c/ Provincia de Corrientes" del 15/4/1998, "Ledebur, Enrique L. c. Instituto de Previsión Social y/u otro" del 21/9/1998), el Superior Tribunal de Justicia de la provincia sostuvo de modo categórico que los DNU carecen de todo sustento constitucional, y no resulta de aplicación las habilitaciones introducidas en la reforma de la Constitución nacional de 1994, desde que las provincias tienen la facultad de darse sus propias instituciones de acuerdo al artículo 121 de la Constitución nacional (Chiacchiera Castro y Calderón, 2013: 442).

provincial-.¹⁵ Luego, declaró la inconstitucionalidad de otro DNU. Con posterioridad, hacia 2004, volvió a declarar la constitucionalidad de los DNU, volviéndolo a hacer en dos fallos,¹⁶ aunque en estos casos también hubo ratificación de la legislatura.¹⁷ Por último, en un fallo del año 2011 declaró la inconstitucionalidad de los DNU.¹⁸ Por lo que podemos observar, los pronunciamientos judiciales se inclinaron a favor de los DNU cuando estos habían sido ratificados por ley de la legislatura.

En Córdoba sucedió algo similar. Los distintos tribunales que consideraron la cuestión tuvieron opiniones opuestas respecto de si el gobernador se encuentra o no habilitado para emitir DNU. Un grupo de fallos,¹⁹ que se inclinan por la tesis positiva, sostuvo que la omisión de esta facultad en el texto constitucional provincial “no importó la prohibición de hacerlo, sino que, por el contrario, el Constituyente se abstuvo de reglar el punto, quedando a criterio de los poderes constituidos la valoración en cada caso, de la constitucionalidad de los Decretos que en su mérito pudieran dictarse”.²⁰ En otro grupo de cuatro fallos,²¹ se rechazó la posibilidad de que el gobernador pudiera emitir DNU, “al no existir norma alguna que permita su ejercicio” y, además, por la prohibición genérica del artículo 13 de la Constitución local, que establece que “ningún magistrado o funcionario público puede delegar sus funciones en otra persona, ni un poder delegar en otro sus atribuciones constitucionales, salvo los casos previstos en esta Constitución, y es insanablemente nulo lo que cualquiera de ellos obrase en consecuencia”.²² El caso cordobés resulta interesante desde que los DNU dejaron de ser utilizados luego de que se cambiara el formato de la legislatura, pasando de una bicameral a una unicameral y donde el gobernador contaba con amplias mayorías legislativas provenientes de su propio partido del cual era el líder. La coincidencia de la variable partidaria –liderazgo partidario y gobierno unificado– hace pensar en la inutilidad del instituto para un gobernador que goza de mayorías en la legislatura.

En las provincias de Santa Fe y San Luis no se han encontrado aún datos sobre decisiones judiciales acerca de la validez o no de los DNU. En la provincia de San Luis,

15 Causa “Coronel, Oscar Adolfo y otros c/ Municipalidad de Navarro s/ Demanda contencioso administrativa” del 18/05/1999.

16 Causa “Fiscal de Estado c/ Provincia de Buenos Aires (Poder Ejecutivo) s/ Demanda contencioso administrativa” del 18/02/2004 e “Iberargen S.A. c/ Instituto Provincial de Lotería y Casino s/ Amparo” del 01/12/2004.

17 Chiacchiera Castro y Calderón (2013: 443).

18 Causa “Rodríguez, Jorge Orlando c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otro/a s/ pretensión anulatoria – empl. Público” del 11/11/2011.

19 Causa “Cura, Norberto Julián y otro c/ Provincia de Córdoba” (Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación, Auto N° 40/2002) y “Toranzo, Juana V. c. Acevedo, Néstor R. y otra” (fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Sexta Nominación).

20 Considerando de la causa “Cura, Norberto” (cit. por Calderón y Chiacchiera Castro, 2013).

21 Bringas, Nicolás c/ Provincia de Córdoba” (resolución de la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación del 24/04/2002), “Córdoba, Carlos A. c/ Provincia de Córdoba” (de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Primera Nominación del 08/03/2002), “Vexenat, Juan C. y otros c/ DIPAS” (resolución de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Octava Nominación del 12/04/2002) y “Fernández, Raúl E. y otros c/ Provincia de Córdoba” (Auto N° 30/2002, del Tribunal Superior de Justicia de la provincia) (Calderón y Chiacchiera Castro, 2013).

22 Del precedente del Tribunal Supremo de Justicia, “Fernández, Raúl” citado anteriormente. Lo curioso del precedente del máximo tribunal local es que fue emitido en su conformación por conjueces, por una serie de recusaciones a los integrantes originales (Calderón y Chiacchiera Castro, 2013).

sin embargo, hemos encontrado DNU que fueron ratificados por la legislatura local.²³ Finalmente, en la provincia de Misiones se registra un solo DNU, según un informe elaborado por la Comisión Especial Redactora del Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones de mayo de 2009²⁴ y sobre el cual no existe pronunciamiento judicial.

En el otro extremo encontramos un grupo de nueve provincias donde sus textos constitucionales autorizan la emisión de DNU: CABA, Chaco, Chubut, La Rioja, Río Negro, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán. En estos casos, la inclusión en el texto constitucional se dio como consecuencia de la incorporación del instituto en la esfera nacional con la reforma de 1994, a la que se sumaron Brasil, Chile –aunque solo para materia presupuestaria–, Colombia y Perú en la esfera regional.

En este grupo de provincias encontramos, por lo general, cuatro disposiciones que regulan el instituto: en primer lugar se establece, como principio general, la prohibición al Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter legislativo;²⁵ en segundo lugar, autorizan esta posibilidad solo cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la constitución para la sanción de las leyes;²⁶ en tercer lugar, se excluyen ciertas materias.²⁷ Por último, se establece como condición de validez de los DNU que estos sean ratificados por la legislatura.

Todas las constituciones establecen que el DNU deberá ser sometido a consideración de la legislatura para su aprobación final. Si el Poder Ejecutivo no lo remite, queda automáticamente derogado. En cambio, si una vez remitido la legislatura no se expide en un determinado tiempo establecido por la Constitución, el decreto queda convertido en ley. Así lo establecen expresamente Tucumán, San Juan, Salta, Río Negro y La Rioja. Las constituciones de CABA, Chaco y Santiago del Estero no establecen nada en caso de que la legislatura local no emita dictamen sobre el instrumento. Chubut, en cambio, establece el principio contrario y dispone: “El decreto pierde efectos jurídicos si la legislatura no lo ratifica con el voto de los tercios del total de sus miembros dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha de su comunicación” (art. 181, inc. 6).

23 Decreto N° 2.884 MGJyC 09 del 29/07/09 aprobado por las cámaras legislativas a través de la Ley N° V-0677-2009 sobre la restitución de tierras en propiedad al Pueblo Ranquel y Decreto N° 115-MHP-11 sobre un incremento salarial para los empleados públicos provinciales ratificado por Ley N° XV-0757-2011.

24 Segundo informe de avance de la primera etapa del Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones, disponible en <www.diputadosmisiones.gov.ar/>.

25 Esta prohibición genérica solo la prevén expresamente cuatro de las nueve constituciones: CABA (art. 103), Chaco (art. 142), Chubut (art. 156), La Rioja (art. 126, inc. 12) y Tucumán (art. 101, inc. 2).

26 Así lo disponen expresamente todas las constituciones del grupo: CABA (art. 103), Chaco (art. 142), Chubut (art. 156), La Rioja (art. 126, inc. 12), Río Negro (art. 181, inc. 6), Salta (art. 145), San Juan (art. 189, inc. 17), Santiago del Estero (art. 158) y Tucumán (art. 101, inc. 2, primera parte).

27 La de San Juan establece que “no pueden ser materia de la legislación de necesidad y urgencia las decisiones legislativas, ni las leyes de base o programas legislativos, ni las atribuciones otorgadas por esta Constitución al Poder Legislativo en el artículo 150, salvo en sus incisos 1, 3, 9, 12, 14 y 16 primera parte” sobre atribuciones del Poder Legislativo que establecen, respectivamente, dictar las leyes que sean necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías consagrados por la Constitución sin alterar su espíritu, establecer tributos, crear y suprimir empleos no previstos por la Constitución para la administración de la provincia, declarar las causales de utilidad pública o de interés general para expropiaciones por leyes generales o especiales, y acordar subsidios a las municipalidades. En este sentido, San Juan presenta la habilitación constitucional a emitir DNU más restringida de este grupo de provincias.

Poder de veto

El poder de veto se erige como un poder reactivo en manos del Poder Ejecutivo, en cuanto le permite frenar proyectos legislativos opuestos a sus preferencias, al bloquear la promulgación de una ley aprobada por el Congreso (Payne, 2006: 98). Permite así al Ejecutivo obstaculizar el cambio (Kiewiet y McCubbins, 1988, cit. por Mainwaring y Shugart, 2002: 50). Shugart y Mainwaring clasifican el veto en dos tipos: débil y fuerte. Consideran “veto débil” a aquel que puede ser superado por una insistencia parlamentaria que requiera una mayoría absoluta –50% más uno del total de los miembros– y “veto fuerte” a aquel que no tiene otro requisito más estricto (2002: 52).

Sin embargo, nosotros introducimos una nueva variable para clasificar el veto en fuerte o débil, que es el formato de la legislatura. Por ello, resulta necesario diferenciar, en primer lugar, el formato de las legislaturas –si estas son unicamerales o bicamerales– y, en segundo lugar, las mayorías exigidas para que el Poder Legislativo pueda sobreponerse al veto del gobernador –insistencia parlamentaria–. Así, por ejemplo, un gobernador que ha ejercido el veto debe luego someterlo a la consideración de una legislatura unicameral y si, al mismo tiempo, la Constitución exige una mayoría absoluta de los presentes para que esta pueda insistir, su poder de veto no será de igual magnitud que la de un gobernador que debe someter su veto a la consideración de un Poder Legislativo compuesto por dos cámaras y que, al mismo tiempo, cada una de ellas deba superar una mayoría del total de los miembros, y no sobre los presentes.

En función de la incorporación de esta nueva variable, el veto se clasifica en cuatro clases: muy débil, débil, fuerte y muy fuerte. El veto es muy fuerte cuando para insistir una legislatura bicameral deba alcanzar dos tercios de los votos en ambas cámaras; el veto es fuerte cuando una legislatura bicameral necesite una mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara; será débil cuando se exija una mayoría de los dos tercios de la cámara única; y muy débil si se requiere mayoría absoluta.²⁸ Dieciséis provincias cuentan con un formato de legislatura unicameral, lo que, en principio, facilitaría la insistencia parlamentaria, debilitando el poder de veto del gobernador. Asimismo, con respecto a las mayorías, dentro de este grupo encontramos una única provincia, Misiones, que exige una mayoría absoluta de los miembros de la legislatura para que esta pueda insistir en el proyecto original –aunque no se aclara si sobre el total o sobre los presentes–. En este caso, como advierten Shugart y Mainwaring, “en última instancia no hay veto, sino una oportunidad para el [Ejecutivo] de retrasar la promulgación y pedir una reconsideración, como sucede en Venezuela” (2002: 51).

Otras once provincias (Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tucumán) establecen que la mayoría necesaria para insistir es de dos tercios de los presentes. Y las cuatro restantes (CABA, Jujuy, Río Negro y Tierra del Fuego) establecen la misma mayoría de dos tercios, pero no especifican si es sobre el total o sobre los presentes.²⁹ Ninguna de estas provincias con legislaturas unicamerales establece expresamente una mayoría de los dos tercios sobre el total de los miembros del Poder Legislativo.

²⁸ Estas clasificación se basa en los diseños institucionales existentes en el derecho público provincial argentino, dado que existen otros diseños institucionales en América Latina que prevén otro tipo de requisitos, tales como una mayoría agravada de tres quintos de los miembros del Congreso, por ejemplo (PNUD, 2004).

²⁹ CABA establece los dos tercios “de sus miembros”; Jujuy, “de los miembros de la legislatura”; Río Negro y Tierra del Fuego, “de los votos”.

Por otro lado, del restante grupo de ocho provincias que cuentan con un formato de legislatura bicameral, seis prevén una mayoría de los dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara (Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis, Santa Fe). Las restantes dos (Catamarca y Corrientes) no especifican si los dos tercios son sobre el total o sobre los presentes. En todos los casos, no obstante, se aclara que la mayoría de los dos tercios debe ser alcanzada por las dos cámaras que componen el Poder Legislativo.

El grueso de las constituciones provinciales (23, el 95%) exige una mayoría de dos tercios: quince cuentan además con legislaturas unicamerales, y las restantes ocho con legislaturas bicamerales. Este último es el mismo procedimiento que se sigue en el nivel federal (art. 83, Constitución nacional). Por tanto, desde el punto de vista de las mayorías necesarias para la insistencia, todas las constituciones cuentan con un poder de veto débil. Dentro de ellas, debemos considerar a quince con un veto débil, desde que deben enfrentarse a un legislativo unicameral, y a ocho con un veto muy fuerte, en cuanto deben enfrentarse a un legislativo bicameral, y donde por tanto la mayoría debe ser alcanzada por dos cámaras y no por una sola. Misiones constituye el único caso de veto muy débil.

Además de estas consideraciones generales, encontramos en las constituciones provinciales otro tipo de limitaciones especiales que restringen el poder de veto de los gobernadores. En principio, el Poder Ejecutivo podría utilizar su facultad de veto sobre cualquier tipo de ley –salvo en excepciones muy puntuales y expresas– y cuantas veces estime necesario. Sin embargo, en el derecho provincial comparado encontramos un grupo de seis constituciones que establecen un límite a la facultad de ejercer el veto. Así, se establece que si la legislatura vuelve a sancionar el mismo proyecto de ley en un período legislativo subsiguiente, el Poder Ejecutivo no podrá volver a usar su poder de veto y estará obligado a promulgarlo. En estos casos el poder de veto no resulta ser, en última instancia, de igual magnitud. Las provincias de Buenos Aires (art. 111), Corrientes (art. 125), Salta (art. 134) y San Luis (arts. 137 y 168, inc. 3, párr. 2) establecen que dicha prohibición subsistirá “en uno de los dos períodos legislativos subsiguientes”, mientras que Catamarca (art. 121) y Tucumán (art. 75) lo fijan “en el período legislativo subsiguiente”. En estos seis casos, el poder de veto fuerte con que cuentan estos gobernadores se ve atenuado por una especial forma de insistencia parlamentaria. San Juan establece otro tipo de limitación. En su Constitución, se hace una clasificación de las leyes (art. 156), dividiéndolas en “decisorias”, “de base o programas legislativos”, “técnicas o reglamentarias” y “medidas”. La primera y la última no pueden ser vetadas por el Poder Ejecutivo.³⁰

Un novedoso e interesante fallo, sin precedentes en el derecho público provincial y nacional,³¹ declaró la inconstitucionalidad y dejó sin efecto el veto total promovido

³⁰ Las decisorias son “aquellas que son dictadas como decisiones legislativas para generar diversas posiciones de gobierno dirigidas a la satisfacción del bien común. Las decisiones legislativas se adoptan según el trámite ordinario previsto para la sanción de las leyes, con los dos tercios de votos de los miembros presentes y no pueden ser vetadas por el Poder Ejecutivo” (art. 156, inc. 1). Las medidas “son aquellas dirigidas a resolver o disponer sobre situaciones no recurrentes de carácter administrativo, las cuales son aprobadas por el trámite abreviado en el seno de las comisiones internas de la Cámara” y si este tipo de leyes “implican un acto de control, no pueden ser objeto de veto por el Poder Ejecutivo” (art. 156, inc. 4).

³¹ Fallo “Rachid, María de la Cruz y otros c/ goba sobre Amparo (art. 14 ccaba)”, del Juzgado en lo Con-

por el jefe de Gobierno de CABA contra la ley de aborto no punible, la cual establecía el procedimiento para la atención integral en casos de abortos. El fallo –más allá de las consideraciones particulares del caso– realizó una consideración acerca de la especial naturaleza del instituto del veto –así como del dictado de los DNU, también autorizados por el Estatuto Organizativo de la ciudad–³² y realizó un análisis acerca del uso excesivo de tales instrumentos.³³

De acuerdo al tribunal, tal actitud implicaba, por un lado, “una flagrante violación a lo dispuesto en la primera parte del artículo 103 de la Constitución de CABA, cuando prohíbe al Poder Ejecutivo, ‘bajo pena de nulidad, emitir disposiciones de carácter legislativo’” y que, por otro lado –lo que es más llamativo aún– “a través del veto sistemático y repetido, ha impedido a la legislatura definir la política legislativa en todo lo referente a la reglamentación de los derechos de los habitantes de la ciudad consagrados en la Constitución. Cuando el jefe de Gobierno, en lugar de utilizar la facultad de veto en situaciones excepcionales que realmente justifiquen su empleo la usa para decidir a su exclusivo arbitrio qué materias pueden ser tratadas por la legislatura y cuáles no, se está arrogando facultades propias del Poder Legislativo”. Ante ello, se declaró la inconstitucionalidad del veto total, se tuvo por promulgada la ley y se ordenó su registro y publicación en el *Boletín Oficial*.

Este fallo, no obstante, fue posteriormente dejado sin efecto por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de CABA (resolución de fecha 29 de diciembre de 2015 en los mismos autos) bajo el argumento de la imposibilidad de revisión judicial del veto del Poder Ejecutivo en el caso concreto, sosteniendo que “el estudio judicial del veto del Poder Ejecutivo con fundamento en su irrazonabilidad resulta vedado para el Poder Judicial” (Cons. xv). Posteriormente, contra esta misma resolución del tribunal de alzada se plantearon recursos de inconstitucionalidad que fueron parcialmente concedidos. Sin embargo, en el Dictamen N° 28 (del 25/01/2017) emitido por la Fiscalía General Adjunta, en el punto que aquí interesa (IV.B, IV, pp. 14,

tencioso Administrativo y Tributario N° 2 de la CABA, sentencia del 05/07/2013. Este pronunciamiento representa un antecedente inédito en el derecho constitucional argentino, desde que “por primera vez en la historia judicial del país, un magistrado declara la inconstitucionalidad del veto a una ley” (*Página/12*, “Una práctica que es «abusiva»”, del 08/07/2013).

32 En él se sostuvo que “son de carácter excepcional y extremo, en tanto suponen asumir un rol que no le es propio, y solo en razón de circunstancias extremas. Se trata de facultades excepcionales, que implican una interferencia del Poder Ejecutivo en funciones naturalmente atribuidas al Poder Legislativo, y que solo deberían ser utilizadas en casos de extrema gravedad, frente a situaciones que impliquen desconocimiento de los principios básicos del ordenamiento jurídico, o que dificulten o impidan la función administradora del Ejecutivo”.

33 Así manifestó que “el uso desmesurado y excesivo de la facultad constitucional de veto, al igual que el de la emisión descontrolada de decretos de necesidad y urgencia, constituyen verdaderas formas de anulación del rol legislativo y consagran modalidades autoritarias de gobierno reñidas con el espíritu y la letra de nuestra constitución” y que, “más allá de su adecuación formal con las normas constitucionales, no respeta la exigencia de excepcionalidad, ya que su dictado se inscribe en el marco de un notorio abuso de la herramienta por parte del actual Jefe de Gobierno”. Luego trajo a colación una serie de datos estadísticos acerca del uso del instrumento y manifestó que desde el inicio de la gestión (diciembre de 2007), el actual Jefe de Gobierno había vetado 115 leyes sancionadas por la legislatura, es decir, un promedio de 21 leyes por cada año de mandato y más de dos vetos por mes, si se tiene en cuenta la duración de los períodos legislativos, lo cual consideró “una tasa excesivamente alta si se considera, como ya se señaló, que se trata de una facultad excepcional, que debe ser ejercida con suma prudencia”.

15 y 16), se concluye igualmente que la constitucionalidad del veto es un asunto que no es revisable en sede judicial: "Este es un planteo que no resulta revisable aquí, no solo por los argumentos que diera la Corte Suprema en el fallo mencionado, sino también porque en este aspecto, la Constitución local le asigna a la legislatura el rol preponderante, al marcar la necesidad de reenvío de la norma para que ella se allane a las objeciones o insista con mayoría calificada en el proyecto original (conforme artículo 87 *in fine* de la Constitución)".³⁴

Por último, cabe analizar si las constituciones provinciales exigen al Poder Ejecutivo que este fundamente, o no, el ejercicio del veto sobre un proyecto de ley sancionado por la legislatura. El Estatuto Organizativo de CABA establece que el Ejecutivo podrá vetar una ley "expresando los fundamentos" (art. 87); la Constitución del Chaco en cuanto dispone que el gobernador "Veta total o parcialmente los proyectos de ley [...] dando los fundamentos en cada caso" (art. 141, inc. 4); la Constitución de San Luis (art. 168, inc. 3, párr. 2) determina la facultad del Ejecutivo de ejercer este instrumento, pero "expresando en detalle los fundamentos del veto"; Misiones, "dando los fundamentos de las observaciones que formule" (art. 116, inc. 3); Santiago del Estero, "expresando en detalle los fundamentos del veto" (art. 157, inc. 2); y Tucumán dispone también que debe ser "en forma fundada" (arts. 71 y 72, inc. 1).

Por último, cabe aclarar que ninguna Constitución provincial prevé un veto absoluto, es decir, cuando la legislatura no cuenta con la facultad de insistir o resellar una ley aprobada por ella. En estos casos, el poder de veto se vuelve muy poderoso, "pues muy probablemente impedirá que el Poder Legislativo tome cualquier medida con la que el Ejecutivo disienta", como sucede en el caso de Ecuador (Payne, 2006: 98).

Promulgación parcial

A raíz de la posibilidad de vetar parcialmente un proyecto de ley, se desprende una nueva facultad del Poder Ejecutivo, que es la de promulgar parcialmente un proyecto de ley sancionado por la legislatura, pero con algunas modificaciones o supresiones a su texto. Nótese que las facultades de vetar de modo parcial una ley y la de promulgarla de modo parcial son sustancialmente distintas, pudiendo ser válidamente ejercida una pero no la otra.³⁵

En principio, y al menos en su concepción clásica, el veto parcial funciona de la siguiente manera: si el Poder Ejecutivo observa alguna parte de la ley, esta en su totalidad deberá ser enviada al Poder Legislativo, quien solo podrá reconsiderar la parte observada por el Ejecutivo, pudiendo prestar su consentimiento a las observaciones y devolverlas para su promulgación y su publicación. De este modo lo consideraba el texto de la Constitución nacional de 1853. No obstante, y a raíz de la práctica de

³⁴ Se agradece la observación que sobre el punto ha hecho un evaluador anónimo.

³⁵ Se trata de "dos actos de naturaleza jurídica distinta. El primero [veto parcial] impide la entrada en vigencia de una norma. En cambio, el segundo [promulgación parcial] completa el proceso formativo de las leyes determinando su entrada en vigencia, previa la publicación pertinente" (Badeni, 1999: 119, 177 y ss.).

³⁶ El artículo 80 del texto constitucional nacional determina: "Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso". Aunque a continuación dispone: "En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia".

los presidentes de promulgar parcialmente proyectos de ley, en 1994 se introdujo de forma explícita esta posibilidad.³⁶

Todas las constituciones provinciales permiten la promulgación parcial, pero se observan al menos dos modalidades. Una de ellas –la modalidad más amplia– permite la publicación de cualquier tipo de ley y, por lo general, los textos constitucionales exigen que la parte no vetada mantenga “autonomía normativa” y no se vea afectada la “unidad y el sentido del proyecto”, y otras exigen el consentimiento de la legislatura para que proceda la promulgación con las modificaciones del Ejecutivo. La otra modalidad, en cambio, circunscribe esta facultad a un solo tipo de norma y, por lo general, se refiere al presupuesto general de gastos y recursos.

Quince constituciones autorizan la promulgación parcial sobre cualquier tipo de ley.³⁷ De estas, Neuquén, San Luis, Santa Fe y Tucumán prevén además expresamente la promulgación parcial de la ley general de presupuesto, que contiene disposiciones idénticas al otro grupo de provincias cuyas constituciones autorizan exclusivamente la promulgación parcial respecto de la ley de presupuesto, como se verá más adelante. Aquellas constituciones que autorizan la promulgación parcial sobre cualquier tipo de ley –quince en total– pueden contener asimismo dos prescripciones que limitan esta facultad: una de ellas es el requisito de que el proyecto, después de las supresiones o modificaciones del Ejecutivo, mantenga “autonomía normativa” y “no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por la legislatura”. El otro requisito se refiere a la conformidad de la legislatura, previa promulgación definitiva. En cuanto al primer requisito, lo establecen las constituciones de Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, utilizando términos más o menos similares a los expresados en el párrafo anterior. CABA, La Rioja, Neuquén, Santa Cruz y Santa Fe, en cambio, no establecen los requisitos de unidad y autonomía normativa.

Por otro lado, dentro de este grupo de quince provincias, ocho establecen que el veto parcial deberá ser convalidado por la legislatura: CABA, Chubut, Córdoba, Neuquén, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. De ellas, solo Chubut, Neuquén y Santa Fe establecen la mayoría necesaria para prestar ese consentimiento: Chubut la fija en dos tercios de sus miembros, mientras que Neuquén y Santa Fe en una mayoría simple.³⁸

³⁷ CABA (art. 88); Chubut (art. 142), Córdoba (art. 144, inc. 5, 109), Entre Ríos (art. 129), Formosa (art. 125), La Rioja (art. 107), Salta (art. 144), San Juan (art. 169), Santa Cruz (art. 107), Santiago del Estero (art. 135), Tierra del Fuego (art. 110), Neuquén (art. 195), San Luis (arts. 135 y 136), Santa Fe (art. 59) y Tucumán (art. 71).

³⁸ Ninguna Constitución provincial regula un procedimiento similar al previsto en la Constitución nacional. Su artículo 80, *in fine*, se refiere al caso de que el Ejecutivo decidiese promulgar parcialmente un proyecto de ley, y dispone que “en este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”. A su vez, el artículo 99, inciso 3, último párrafo, detalla este procedimiento: “El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”. Cabe aclarar que el dictamen de la Comisión Bicameral Permanente no es vinculante para las cámaras del Congreso, puesto que estas son las depositarias de la facultad legislativa y las que deciden en definitiva sobre la validez o no de la promulgación parcial (Badeni, 1999: 114).

En el otro grupo de las restantes nueve provincias, la promulgación parcial se circunscribe a la ley de presupuesto, o bien a la ley de presupuesto y aquellas que crean impuestos. Esta autorización circunscripta a la ley de presupuesto prevé que la ley observada será directamente publicada, no exigiéndose requisitos de unidad ni de consentimiento previo de la legislatura. A este grupo se agregan aquellas que prevén la promulgación parcial para cualquier tipo de ley y en especial de la de presupuesto, donde puede observarse más nítidamente la diferencia entre la promulgación parcial de cualquier ley y la que se refiere al presupuesto.

Así, seis constituciones, las de Buenos Aires (art. 108), Catamarca (art. 188), Chaco (art. 118), Jujuy (art. 121), Misiones (art. 104) y Río Negro (art. 146) autorizan la promulgación parcial con respecto a la ley de presupuesto. Otras tres, Corrientes (art. 122), La Pampa (art. 70) y Mendoza (art. 102), autorizan respecto de la ley de presupuesto y, además, de leyes impositivas.

La posibilidad de poner en vigencia de forma automática un proyecto de ley aprobado por el Legislativo, pero con algunas modificaciones hechas por el Ejecutivo, constituye “un poder de agenda condicional (Tsebelis, 1994), esto es, permite al presidente introducir una última propuesta que puede mitigar aquellas características no deseadas del proyecto de ley presentado por el Congreso, siempre y cuando pueda obtener el suficiente apoyo parlamentario para evitar su modificación o rechazo” (Tsebelis y Alemán, 2007: 78).

Este poder de agenda condicional se incrementa aun más si los textos constitucionales no exigen un consentimiento expreso por parte de las legislaturas –supuesto que Tsebelis y Alemán (2007) no tienen en cuenta–, como sucede en 16 constituciones provinciales. En las restantes ocho constituciones se exige este consentimiento y, por lo tanto, atempera este poder de agenda; pero en cuatro de ellas no se dice qué tipo de mayoría es exigida para prestar el consentimiento. En cambio, en dos (Santa Fe y Neuquén) se establece expresamente una mayoría simple, y Chubut es la única que prevé una mayoría agravada de dos tercios, lo cual convierte el poder de agenda en uno muy débil.

El poder exclusivo de iniciativa legislativa

En la gran mayoría de los diseños constitucionales latinoamericanos, el presidente está expresamente facultado a introducir propuestas de cambio legislativo, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, donde solo el Congreso es el actor proactivo (Colomer y Negretto, 2003). En el constitucionalismo subnacional argentino se ha seguido el mismo modelo que el federal, pero, además de esta facultad genérica de introducir proyectos de ley –iniciativa común–, todas las constituciones provinciales han introducido el poder de iniciativa exclusiva sobre un determinado proyecto de ley.

De acuerdo a la clasificación de Shugart y Mainwaring (2002), el poder exclusivo de iniciativa legislativa constituye otra forma de poder reactivo, desde que los ejecutivos “pueden evitar todo cambio simplemente no introduciendo el proyecto de ley” (Payne, 2006). Asimismo, encuentran que, en su análisis comparativo de las constituciones latinoamericanas, la mayoría de ellas otorga este poder en áreas muy sensibles, tales como la política militar, la creación de reparticiones burocráticas y el presupuesto. Se destacan las constituciones de Brasil, Chile y Colombia en cuanto otorgan importantes facultades de iniciativa exclusiva a los presidentes.

Todas las constituciones provinciales prevén el poder de iniciativa exclusiva. Con excepción de CABA y Jujuy, todas las restantes constituciones otorgan al gobernador

la facultad de iniciativa exclusiva sobre la ley de presupuesto general de gastos y recursos. Ello no quita que el Poder Legislativo pueda introducir todas las modificaciones que estime necesario, pero las constituciones establecen que solo el gobernador puede presentar este proyecto. Sin embargo, al tratarse de una ley que necesariamente debe sancionarse todos los años, la facultad de iniciativa exclusiva en materia presupuestaria se torna débil, pues el gobernador está obligado a presentarla, y así no podría darse el supuesto que se menciona anteriormente. A lo cual debe sumarse el hecho de que ninguna Constitución prohíbe a las legislaturas introducir enmiendas a las leyes propuestas por el Ejecutivo, o limitan de alguna manera la facultad de modificar el proyecto –como lo hacen las constituciones de Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela (Payne, 2006).³⁹

Además de la ley de presupuesto, las constituciones por lo general otorgan la iniciativa exclusiva en otro tipo de proyectos, tales como la ley de ministerios (diez provincias), de Plan Urbano Ambiental en el caso de CABA, o leyes sobre impuestos como en La Pampa.

Pedido de urgente tratamiento

Existe en el derecho público provincial un instrumento que permite al Poder Ejecutivo solicitar a la legislatura un tratamiento urgente de ciertos proyectos.⁴⁰

Solo cuatro provincias prevén este instituto: Chaco (art. 117), Chubut (art. 144), San Luis (art. 138) y Tierra del Fuego (art. 111). El instituto es regulado de manera similar en los cuatro casos: el Poder Ejecutivo puede solicitar que se imprima el trámite de urgente tratamiento a un determinado proyecto de ley, que debe tratarse en un plazo perentorio de sesenta días –Tierra del Fuego lo fija en treinta días–.⁴¹ El pedido imprime esa calidad al tratamiento del proyecto, salvo que la legislatura decida rechazar el pedido de urgente. Para rechazarlo, la legislatura deberá alcanzar una determinada mayoría: así, Chaco establece “la mitad más uno de los miembros”, Chubut la “mayoría de sus miembros” y San Luis “dos tercios de los miembros”. Tierra del Fuego no especifica mayoría alguna.

Solo dos constituciones establecen límites a la facultad de imprimir el trámite de urgente a determinados proyectos de ley: Chaco establece que el procedimiento no será aplicable a los proyectos que se refieran a materia tributaria, electoral o del presupuesto general, a la reglamentación de derechos y garantías constitucionales y a reformas de la Constitución y, además, que no podrán tramitarse en la legislatura más de tres proyectos en simultáneo con dicha calificación. San Luis lo prohíbe respecto del proyecto de ley de presupuesto.

Chubut y Tierra del Fuego, en cambio, establecen respecto del presupuesto el principio contrario: ambas disponen que la legislatura puede dejar sin efecto el trámite

³⁹ La facultad de iniciativa exclusiva sobre el presupuesto difiere del orden federal, donde no está prevista como facultad exclusiva del presidente. El artículo 100, inciso 6, faculta al jefe de Gabinetes a “enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo”, pero no surge del texto que esta sea una iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo, sino que cualquier legislador puede presentar un proyecto de ley de presupuesto alternativo, y así ha sucedido en varias oportunidades.

⁴⁰ Esta facultad está prevista en las constituciones de Uruguay, Ecuador y Brasil (Payne, 2006: 102).

⁴¹ San Luis prevé además el procedimiento de “muy urgente tratamiento”, en cuyo caso las cámaras cuentan con treinta días –quince cada una– para tratar el proyecto.

de urgencia a los proyectos presentados por el Ejecutivo, pero no con respecto del proyecto de ley de presupuesto.

Por último, el trámite de urgente tratamiento da la ventaja al Poder Ejecutivo de que, transcurrido el plazo de sesenta días previstos y si no sean expresamente rechazados por la legislatura, se tienen por aprobados. Las cuatro constituciones prevén esta solución. Este procedimiento incrementa el poder de agenda del Ejecutivo e invierte los papeles en comparación con el procedimiento legislativo ordinario sometido al veto del Ejecutivo (Colomer y Negretto, 2003: 37). En Latinoamérica, Uruguay y Ecuador receptan este poder.

Grado de los poderes de legislación

El cuadro 1 muestra un índice de los poderes constitucionales de legislación con que cuentan los gobernadores de provincia en la Argentina. El cuadro fue creado en función de una serie de indicadores elaborados de acuerdo a los distintos diseños institucionales observados en el constitucionalismo subnacional argentino, y sobre la base del índice propuesto por el PNUD (2004: 76-77). El cuadro no contempla todas las situaciones que hemos descripto en el derecho público provincial y que de hecho se dan en la práctica cotidiana –tales como el dictado de DNU sin estar expresamente prevista esta facultad en la Constitución respectiva–, pero aun así, constituye una valiosa herramienta para estandarizar criterios de clasificación, lo que permite comparar no solo a las provincias entre sí, sino también con el nivel federal y con el resto de los países de América Latina.⁴²

El cuadro consta de seis columnas, una por cada uno de los poderes de legislación aquí analizados, y una última columna que contiene el índice total donde se ponderan los índices obtenidos por cada provincia; además cada columna va acompañada de su respectiva escala normalizada, lo que hace un total de 14 columnas.

La columna 1 mide el poder de publicación, con una escala de 0-4:

- 0: sin poder de promulgación y publicación.
- 1: con facultad de publicar pero dentro de un determinado plazo; vencido este, la legislatura puede publicar la ley.
- 2: con facultad de publicar sin plazo, y la legislatura puede publicar la ley.
- 3: con facultad de publicar dentro de un determinado plazo, pero la legislatura no tiene facultad de publicar la ley.
- 4: con facultad de publicar sin plazo, y la legislatura no tiene facultad de publicar la ley.

La columna 2 mide el poder de dictar DNU, con una escala de 0-5, donde:

- 0: carece de la facultad de emitir DNU, y la Constitución o bien prohíbe o bien no hace referencia a esta facultad.
- 1: la Constitución reconoce la facultad de emitir DNU, pero excluye ciertas materias, con convalidación de la legislatura *so pena* de perder efectos jurídicos.

⁴² El análisis comparativo a nivel latinoamericano requeriría, sin embargo, una cierta adecuación de los distintos diseños institucionales, en una clasificación más amplia pero al mismo tiempo parsimoniosa de la gran diversidad de diseños institucionales existentes, dado que difieren mucho aquellos del nivel subnacional argentino con los nacionales latinoamericanos.

- 2: la Constitución reconoce la facultad de emitir DNU, pero excluye ciertas materias, con convalidación de la legislatura aunque sin establecer los efectos de su silencio.
- 3: la Constitución reconoce la facultad de emitir DNU, pero excluye ciertas materias, con convalidación de la legislatura, ante cuyo silencio el decreto se convierte en ley.
- 4: la Constitución reconoce la facultad de emitir DNU, sin excluir materias, con la convalidación de la legislatura aunque sin establecer los efectos de su silencio.
- 5: la Constitución reconoce la facultad de emitir DNU, sin excluir materias, con la convalidación de la legislatura, ante cuyo silencio el decreto se convierte en ley.

La columna 3 mide el poder de veto, con una escala de 0-6, donde:

- 0: sin poder de veto.
- 1: veto revocado con el voto de la mayoría de los miembros presentes en la Cámara única.
- 2: veto revocado con el voto de la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara.
- 3: veto revocado con el voto de la mayoría del total de miembros de la Cámara única.
- 4: veto revocado con el voto de la mayoría del total de miembros de cada Cámara.
- 5: veto revocado con el voto de dos tercios de los miembros de la Cámara única.
- 6: veto revocado con el voto de dos tercios de los miembros de cada Cámara.

La columna 4 mide la promulgación parcial, con una escala de 0-8, donde:

- 0: sin facultad de promulgación parcial.
- 1: con posibilidad de promulgación parcial solo respecto del presupuesto.
- 2: con posibilidad de promulgación parcial solo respecto del presupuesto y otras áreas acotadas de políticas (impuestos).
- 3: con posibilidad de promulgación parcial respecto del presupuesto y sobre cualquier tipo de ley, pero con requisito de unidad normativa y consentimiento de la legislatura de dos tercios.
- 4: con posibilidad de promulgación parcial respecto del presupuesto y sobre cualquier tipo de ley, pero con requisito de unidad normativa y consentimiento de la legislatura con mayoría simple.
- 5: con posibilidad de promulgación parcial respecto del presupuesto y sobre cualquier tipo de ley, pero con requisito de unidad normativa y consentimiento de la legislatura con mayoría sin especificar.
- 6: con posibilidad de promulgación parcial respecto del presupuesto y sobre cualquier tipo de ley, sin requisito de unidad normativa y consentimiento de la legislatura con mayoría sin especificar.
- 7: con posibilidad de promulgación parcial respecto del presupuesto y sobre cualquier tipo de ley, con requisito de unidad normativa y sin consentimiento de la legislatura.
- 8: con posibilidad de promulgación parcial respecto del presupuesto y sobre cualquier tipo de ley, sin requisito de unidad normativa y sin consentimiento de la legislatura.

La columna 5 se refiere a la iniciativa exclusiva, con escala de 0-5, donde:

- 0: sin facultad de iniciativa exclusiva.
- 1: con facultad de iniciativa exclusiva sobre áreas acotadas –no incluye presupuesto–, pero el Poder Legislativo tiene facultades para modificar la legislación.
- 2: con facultad de iniciativa exclusiva solo en materia de presupuesto, pero el Poder Legislativo tiene facultades para modificar la legislación.
- 3: con facultad de iniciativa exclusiva en materia de presupuesto y sobre otras áreas acotadas, pero el Poder Legislativo tiene facultades para modificar la legislación.
- 4: con facultad de iniciativa exclusiva en materia presupuestaria y sobre impuestos, pero el Poder Legislativo tiene facultades para modificar la legislación.
- 5: con facultad de iniciativa exclusiva solo en materia de presupuesto, con posibilidad de imprimir trámite de urgente tratamiento, pero el Poder Legislativo tiene facultades para modificar la legislación.

Finalmente, la columna 6, sobre tratamiento urgente, con una escala de 0-4, donde:

- 0: sin facultad de imprimir trámite de urgente tratamiento.
- 1: con facultad de imprimir trámite de urgente tratamiento con un plazo de sesenta días, pero con un límite cuantitativo y con ciertas áreas excluidas, pudiendo ser rechazado por la mitad más uno de los miembros de la legislatura.
- 2: con facultad de imprimir trámite de urgente tratamiento con un plazo de sesenta días, sin límite cuantitativo y sin áreas excluidas, pudiendo ser rechazado por la mitad más uno de los miembros de la legislatura.
- 3: con facultad de imprimir trámite de urgente tratamiento con un plazo de sesenta días, sin límite cuantitativo y sin áreas excluidas, pudiendo ser rechazado por la legislatura sin especificar mayorías.
- 4: con facultad de imprimir trámite de muy urgente tratamiento con un plazo de quince días para cada Cámara, sin límite cuantitativo y sin áreas excluidas –salvo presupuesto–, pudiendo ser rechazado por los dos tercios de los miembros de la legislatura.

Una primera conclusión que puede extraerse de este cuadro es que los gobernadores de provincia poseen tantos –e incluso más fuertes– poderes de legislación que el propio presidente de la República. Las provincias arrojan un promedio de 2,97, mientras que el presidente de 3,03. Sin embargo, 13 gobernadores provinciales (el 54%) superan ampliamente al nivel federal, que van desde 4,23 (Salta y San Luis) hasta 3,06 (Río Negro).

En particular, puede observarse que el poder de los ejecutivos provinciales –al igual que en el nivel federal– radica en el poder de veto fuerte y en la posibilidad –constitucionalmente reconocida– de emitir DNU. Así, las nueve provincias que tienen la facultad constitucional de emitir DNU, junto con el nivel federal, se posicionan sobre el resto.

Del análisis comparado de las constituciones provinciales se ha podido constatar que el diseño institucional dota a los poderes ejecutivos provinciales de importantes poderes tanto proactivos como reactivos. En cuanto a los poderes proactivos sobresale la facultad del Ejecutivo de dictar DNU. Bien esté previsto o no por los textos constitucionales, la mayoría de los gobernadores cuentan con esta herramienta: 17

CUADRO 1
Índice sobre los poderes de legislación
en el constitucionalismo subnacional argentino

	1. Publicación [escala: 0-4]	Escala normalizada	2. DNU [escala: 0-5]	Escala normalizada	3. Veto [escala: 0-6]	Escala normalizada	4. Promulgación parcial [escala: 0-8]	Escala normalizada	5. Iniciativa exclusiva [escala: 0-5]	Escala normalizada	6. Tratamiento urgente [escala: 0-4]	Escala normalizada	Total	Total normalizado
BA	2	0,50	0	0,00	6	1,00	1	0,13	2	0,40	0	0,00	11	2,03
CABA	2	0,50	2	0,40	5	0,83	6	0,75	1	0,20	0	0,00	16	2,68
CAT	2	0,50	0	0,00	6	1,00	1	0,13	2	0,40	0	0,00	11	2,03
CHA	1	0,25	4	0,80	5	0,83	1	0,13	5	1,00	1	0,25	17	3,26
CHU	4	1,00	1	0,20	5	0,83	3	0,28	5	1,00	2	0,50	20	3,81
CBA	4	1,00	0	0,00	5	0,83	5	0,63	3	0,60	0	0,00	17	3,06
CORR	4	1,00	0	0,00	6	1,00	2	0,25	2	0,40	0	0,00	14	2,65
ER	2	0,50	0	0,00	6	1,00	7	0,88	2	0,40	0	0,00	17	2,78
FOR	4	1,00	0	0,00	5	0,83	7	0,88	2	0,40	0	0,00	18	3,11
JU	1	0,25	0	0,00	5	0,83	1	0,13	1	0,20	0	0,00	8	1,41
LP	4	1,00	0	0,00	5	0,83	2	0,25	4	0,80	0	0,00	15	2,88
LR	4	1,00	3	0,60	5	0,83	8	1,00	3	0,60	0	0,00	23	4,03
MZA	4	1,00	0	0,00	6	1,00	2	0,25	2	0,40	0	0,00	14	2,65
MI	1	0,25	0	0,00	3	0,50	1	0,13	2	0,40	0	0,00	7	1,28
NE	4	1,00	0	0,00	5	0,83	4	0,50	2	0,40	0	0,00	15	2,73
RN	2	0,50	5	1,00	5	0,83	1	0,13	3	0,60	0	0,00	16	3,06
SA	3	0,75	5	1,00	6	1,00	7	0,88	3	0,60	0	0,00	24	4,23
SJ	4	1,00	3	0,60	5	0,83	5	0,63	3	0,60	0	0,00	20	3,66
SL	3	0,75	0	0,00	6	1,00	7	0,88	3	0,60	4	1,00	23	4,23
SC	1	0,25	0	0,00	5	0,83	8	1,00	2	0,40	0	0,00	16	2,48
SF	1	0,25	0	0,00	6	1,00	4	0,50	2	0,40	0	0,00	13	2,15
SE	4	1,00	2	0,40	5	0,83	5	0,63	2	0,40	0	0,00	18	3,26
TF	4	1,00	0	0,00	5	0,83	5	0,63	3	0,60	3	0,75	20	3,81
TU	4	1,00	3	0,60	5	0,83	7	0,88	3	0,60	0	0,00	22	3,91
Prom.	2,88	0,72	1,17	0,23	5,25	0,87	4,17	0,52	2,58	0,52	0,42	0,10	16,46	2,97
Federal	4	1,00	2	0,40	8	1,00	5	0,63	0	0,00	0	0,00	19	3,03

Notas: BA: Buenos Aires, CAT: Catamarca, CHA: Chaco, CHU: Chubut, CBA: Córdoba, CORR: Corrientes, ER: Entre Ríos, FOR: Formosa, JU: Jujuy, LP: La Pampa, LR: La Rioja, MZA: Mendoza, MI: Misiones, NE: Neuquén, RN: Río Negro, SA: Salta, SJ: San Juan, SL: San Luis, SC: Santa Cruz, SF: Santa Fe, SE: Santiago del Estero, TF: Tierra del Fuego, TU: Tucumán, Prom.: Promedio.

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2004: 77).

de 24 gobernadores (el 68%) han emitido un DNU, sobreponiéndose de esta manera a las facultades del Poder Legislativo.⁴³ De aquellos 17, nueve (el 52%) cuentan con habilitación constitucional expresa, lo que incrementa este poder, dado que no correrían el riesgo de ser declarados inconstitucionales, como le sucedió a los gobernadores de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Corrientes. A su vez, de estos nueve casos, solo la provincia de Chubut establece que frente al silencio de la legislatura, el DNU perderá sus efectos jurídicos. La Rioja, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán expresamente prevén que si la legislatura, en un determinado plazo, no se decide por la validez del decreto, este queda convertido en ley, lo cual incrementa sustancialmente este poder proactivo. Algo similar sucedió en el nivel federal, tanto antes de su incorporación al texto constitucional en 1994 –por convalidación jurisprudencial–, como después de incorporado al texto, frente a la no constitución de la Comisión Bicameral permanente que prevé la Constitución.

De los ocho gobernadores restantes –que no cuentan con habilitación constitucional expresa, pero de todas maneras han sancionado un DNU– encontramos que en la mayoría de los casos los poderes judiciales han convalidado esta facultad implícita: en seis casos los tribunales locales han aceptado la facultad invariablemente, en dos casos (Buenos Aires y Córdoba) la jurisprudencia se ha mostrado ambivalente, aprobando en algunos casos y rechazando en otros y en un único caso el superior tribunal local se inclinó decididamente por el rechazo (Corrientes).

El cuadro 1 tiene en consideración únicamente a aquellas provincias con habilitación especial, y clasifica los distintos tipos de DNU y sus procedimientos en una escala de 0 –sin facultad de emitir DNU– a 5 –donde la habilitación no excluye materias y el silencio de la legislatura convierte el decreto en ley–. En este *ranking*, todas las constituciones provinciales son superiores a la Constitución federal (0,40), excepto Chubut (0,20).

Dentro de los restantes poderes proactivos, encontramos las facultades de iniciativa exclusiva y el pedido de urgente tratamiento. Todas las constituciones provinciales otorgan al gobernador la exclusividad sobre determinadas materias, en particular una de las más sensibles, que es el presupuesto general de gastos y recursos. A pesar de que las legislaturas no se ven impedidas de implementar las modificaciones que estimen necesarias, al ser el gobernador el único habilitado para presentar el proyecto, tiene así de antemano las pautas generales de este y puede establecer al menos las bases para el debate inicial. A ello cabe agregar que todas las constituciones habilitan al gobernador a publicar el presupuesto en las partes no vetadas, lo que difiere el tratamiento de los puntos observados por el gobernador. En materia de iniciativa exclusiva, sobresalen con el máximo puntaje las provincias de Chaco y Chubut (1,00 cada una), pues estas provincias no solo tienen iniciativa en materia de presupuesto, sino que además pueden imprimirle el trámite de urgente tratamiento.

En cuanto a los trámites de urgente tratamiento, solo cuatro provincias prevén este instituto (Chaco, Chubut, San Luis y Tierra del Fuego). En estos casos, el poder proactivo de los gobernadores se incrementa bastante, y deben sumarse a ello el hecho de que estas constituciones prevén que transcurrido un determinado plazo

⁴³ De los restantes siete, sin embargo, no disponemos actualmente de datos acerca de si se han emitido o no DNU.

(sesenta días) sin que la legislatura se haya expedido sobre los proyectos, se tendrán por aprobados. Las cuatro provincias que cuentan con esta facultad incrementan su posición dentro del *ranking* del cuadro 1 y ocupan así los primeros lugares.

Estos últimos dos poderes reactivos son una innovación del derecho provincial respecto del federal, ya que el presidente no cuenta con ninguno de ellos.

Dentro de los poderes reactivos, el veto se erige como el más importante. En el *ranking* del cuadro 1, las provincias arrojan un promedio de 0,87, en una escala de 0 a 6 puntos. Seis provincias junto con el orden federal alcanzan la máxima puntuación (6 = 1,00).

Así, encontramos que quince gobernadores (el 63%) cuentan con un veto débil y uno solo (4%) con un veto muy débil. Los restantes ocho gobernadores (el 33%) cuentan con un poder de veto muy fuerte. Sin embargo, dentro de esta minoría del 33%, encontramos además que cinco tienen una especial forma de insistencia parlamentaria contenida en sus textos constitucionales: si la legislatura vuelve a sancionar el mismo proyecto de ley en uno o dos períodos legislativos subsiguientes, el Ejecutivo no podrá volver a usar su poder de veto y estará obligado a promulgarlo, lo cual significa que en estos casos su poder de veto se traduciría en una suspensión de la ley por el término de uno o dos años. Dentro del grupo de gobernadores con poder de veto débil, solo Tucumán prevé esta forma especial de insistencia parlamentaria, lo que debilita aun más el veto. Por su parte, San Juan prevé además que cierto tipo de legislación no puede estar sujeta al veto del gobernador. En este sentido, el orden federal prevé un tipo de veto muy fuerte, sin ningún tipo de limitaciones como las que se observan en el orden provincial.

Otro de los poderes reactivos en manos del gobernador es la posibilidad de promulgación parcial sobre determinados proyectos aprobados por la legislatura. Respecto de este poder, hemos encontrado dos categorías en las constituciones provinciales: una de ellas que autoriza la promulgación parcial sobre cualquier tipo de ley, mientras que la otra lo autoriza solo respecto de determinados proyectos de ley, por lo general circunscripto al presupuesto. En el *ranking* del cuadro 1, las provincias muestran un promedio de 0,52, mientras el presidente una puntuación de 0,63. No obstante, ocho provincias superan al nivel federal (con 1,00, 0,88 y 0,75) y otras cuatro lo igualan. Así, quince constituciones (el 63%) autorizan la promulgación parcial sobre cualquier tipo de ley, mientras que las ocho restantes (el 38%) la autorizan solo respecto de la ley de presupuesto. Dentro de estas, en tres casos se autoriza además respecto de leyes sobre impuestos (Corrientes, La Pampa y Mendoza). Dentro del grupo de las primeras quince constituciones, ocho de ellas exigen el consentimiento previo de la legislatura, para que el proyecto pueda ser publicado con las enmiendas y observaciones del Ejecutivo, lo cual debilita este poder reactivo en manos del gobernador.

Por otro lado, hemos visto que la facultad de publicación de una ley queda en manos del Ejecutivo y esta se constituye en una herramienta que le permite diferir en el tiempo la entrada en vigencia de una ley que no es de su preferencia, o bien directamente impedirla, simplemente no publicando la ley –o no reglamentándola–. Solo diez constituciones (el 42%) prevén expresamente la posibilidad de que la legislatura ordene la publicación del texto aprobado en caso de que el gobernador no lo hiciera, coartando aquella posibilidad de diferir o impedir la entrada en vigencia de una ley. Doce provincias (50%) se encuentran en igual situación que el presidente de la nación: cuentan con la facultad de publicar pero sin plazo, y la legislatura no tiene facultad de hacer publicar la ley.

Conclusiones: el poder de agenda de los ejecutivos subnacionales

En este artículo se han analizado los poderes constitucionales sobre la legislación en manos del Ejecutivo, de acuerdo al diseño institucional adoptado por las distintas constituciones provinciales. Esta constituye una primera aproximación en orden a determinar el verdadero papel que juegan los ejecutivos provinciales dentro de los sistemas políticos provinciales respectivos. Con ello se pretende además dejar líneas de investigación abiertas para profundizar esta temática, tales como el análisis del diseño institucional de las legislaturas, así como sus conformaciones efectivas, el sistema de partidos políticos y los sistemas electorales implementados, a los efectos de determinar los denominados poderes partidarios de los gobernadores. Ello permitirá analizar la conformación de los poderes ejecutivos y legislativos en las provincias para determinar el verdadero peso que tienen los gobernadores en la arena política local.

Amén de este objetivo –más amplio y ambicioso–, el presente trabajo busca resaltar la importancia del diseño institucional y la estructura constitucional de los poderes ejecutivos en un tema muy sensible dentro de los sistemas presidencialistas: las facultades de legislación con que cuentan los ejecutivos, con independencia de otras variables –tales como los poderes partidarios–. Y es precisamente en este objetivo que el artículo se aparta de Mainwaring y Shugart (2002), buscando al mismo tiempo presentar una clasificación superadora de la propuesta por los autores. En la clasificación de Mainwaring y Shugart los poderes ejecutivos pueden ser fuertes o débiles según los poderes legislativos y poderes partidarios con que cuentan; es la combinación de ambas variables la que permite determinar la fortaleza o debilidad de un presidente, ya que, en conjunción, le permitirán a este implementar sus políticas deseadas –o evitar las indeseadas–. Sin embargo, de la propuesta de Mainwaring y Shugart se desprende que es el poder partidario la variable que define en última instancia la fortaleza del Ejecutivo. Los autores clasifican a los presidentes según la constelación de poderes presidenciales sobre la legislación en las constituciones en presidentes potencialmente dominantes y presidentes potencialmente marginales (Shugart y Mainwaring, 2002: 59). Los primeros son aquellos que cuentan con importantes poderes de legislación (decreto, veto fuerte, introducción exclusiva); los segundos en cambio son aquellos que no tienen poderes de legislación. Pero los autores recurren al término “potencialmente” porque en definitiva lo relevante en la clasificación son los poderes partidarios: un presidente con atribuciones legislativas significativas pero con escaso apoyo partidario en el Congreso –sea porque no tiene mayoría o por indisciplina partidaria– será un presidente débil. En cambio, un presidente que no cuenta con importantes poderes de legislación, pero sí con un notable contingente legislativo del partido que lidera, será un presidente fuerte.⁴⁴ En definitiva, los poderes de legislación pierden relevancia frente a los poderes partidarios.⁴⁵

Lo que este trabajo intenta resaltar –sin desconocer la relevancia que los poderes partidarios y las mayorías legislativas tienen en los sistemas presidenciales– es la

44 “Si los presidentes colombianos hubieran podido apoyarse en mayorías disciplinadas, podrían haber convertido su predominio potencial en predominio real” (Shugart y Mainwaring, 2002: 61).

45 Esta idea queda reforzada en Mainwaring y Shugart. En efecto, cuando un presidente cuenta con importantes mayorías parlamentarias, los “frenos y contrapesos son neutralizados en forma considerable” (2002: 257), e incluso la independencia entre poderes –principal característica de los sistemas presidencialistas– queda desdibujada.

capacidad de los ejecutivos de contar con mecanismos para introducir sus temas en la agenda legislativa, mecanismos que son definidos por la estructura institucional/constitucional con independencia de los poderes partidarios. Así, entonces, el factor que incide sobre la fortaleza o debilidad del Ejecutivo desde el punto de vista de los poderes de legislación no pasa tanto por las mayorías legislativas en sí, según el esquema de Shugart y Mainwaring (2002), sino por el hecho de si es necesario o no la intervención del Poder Legislativo a la hora de fijar un tema en la agenda. Si se requiere su intervención, el poder de agenda del Ejecutivo será débil, como sucede cuando los DNU deben ser aprobados por la legislatura, y pierde vigencia en caso contrario. Si el Ejecutivo en cambio no necesita del consenso de la legislatura para un determinado asunto, su poder de agenda será mayor. Así, por ejemplo, el poder de agenda unilateral por excelencia es la facultad de imprimir trámite de urgente tratamiento a un proyecto de ley. De ahí que en el índice del cuadro 1 las cuatro constituciones provinciales que prevén este instituto se posicionan entre los primeros lugares del *ranking*, precisamente porque otorgan a sus ejecutivos una fuerte herramienta para fijar un tema de su interés en la agenda parlamentaria de manera unilateral.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, Juan B. (1994) [1852]. *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- ALMARAZ, María G. (2010). "Ambición política por la reelección en las provincias argentinas", *Revista SAAP*, vol. 4, N° 2, noviembre, Buenos Aires, pp. 191-226.
- ALTAVILLA, Cristian (2016). "Conflicto y coordinación política en las relaciones intergubernamentales en Argentina. Un análisis neoinstitucional a través del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", tesis doctoral, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- (2017). "La reelección en el Derecho Público Provincial", *Revista de la Facultad*, vol. VIII, N° 1, nueva serie II, pp. 123-150.
- BADENI, Gregorio (1999). "Efectos del veto y la promulgación parcial de las leyes", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, t. 28, Buenos Aires, pp. 109-120.
- BENTON, Allyson L. (2003). "Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino", *Política y Gobierno*, vol. x, N° 1, 1er semestre, pp. 103-137.
- BIDART CAMPOS, Germán (1997). *Manual de la Constitución Reformada*, t. III. Buenos Aires: Ediar.
- BIDEGAIN, Carlos M. (1996) *Curso de Derecho Constitucional – Tomo IV*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- CAEDARELLO, Antonio (2012). "El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)", *Revista SAAP*, vol. 6, N° 1, mayo, Buenos Aires, pp. 153-194.
- CALDERÓN, Maximiliano y CHIACCHIERA CASTRO, Paulina (2013). "Los decretos de necesidad y urgencia en la Provincia de Córdoba", en APC 2013-5-547.
- CHIACCHIERA CASTRO, Paulina y CALDERÓN, Maximiliano (2013). "Los decretos de necesidad y urgencia en las provincias", *Estudios de Derecho Público*, revista de la Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 433-447.
- COLOMER, Josep y NEGRETTO, Gabriel (2003). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. x, N° 1, 1er semestre, pp. 13-61.
- GARGARELLA, Roberto (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores.
- GERVASONI, Carlos (2010a). "A Rentier Theory of Subnational Regimes Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics*, vol. 62, N° 2, abril, pp. 302-340.
- (2010b). "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces", *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, N° 2, pp. 13-52.
- (2011). "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", *Journal of Democracy en Español*, vol. 3, julio, pp. 75-93.
- GIRAUDY, Agustina (2011). "La política territorial de la democracia subnacional", *Journal of Democracy en Español*, vol. 3, julio, pp. 42-57.
- GORDILLO, Agustín (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, t. 1, parte general. Buenos Aires: FDA.
- HOWELL, William G. (2006). "Executives – The American Presidency", en RHODES, R. et al., *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, pp. 303-322.
- JONES, Mark (1998). "Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress", Documento de Trabajo N° 14, julio, Buenos Aires, CEDI, Universidad de San Andrés.
- (2002). "Una evolución de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995", en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, pp. 213-253.
- y HWANG, Wonjae (2005). "Provincial Party Bases: Keystone of the Argentine Congress", en LEVITSKY, Steven y MURILLO, María V. (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, pp. 115-38.
- JONES, Mark, SANGUINETTI, Pablo y TOMMASI, Mariano (1997a). "Politics, Institutions and Fiscal Performance in the Argentine Provinces", *Serie Seminarios, Economía*, junio, Universidad Torcuato Di Tella.
- (1997b). "Politics, Institutions, and Public Sector Spending in the Argentine Provinces", Documento de Trabajo N° 17, agosto, Universidad de San Andrés.

- LEIRAS, Marcelo (2010). "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. XVII, N° 2, 2^{do} semestre, pp. 205-241.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (2002). "Presidencialismo y democracia en América Latina: una revisión de los términos del debate", en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, pp. 19-64.
- MUSTAPIC, Ana M. (2000). "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 39, N° 156, enero-marzo, Buenos Aires, IDES, pp. 571-595.
- NEGRETTO, Gabriel L. (2002). "¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 167, octubre-diciembre, Buenos Aires, IDES, pp. 377-404.
- (2003). "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65, N° 1, pp. 41-76.
- (2004). "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 37, N° 5, junio, SAGE Journals, pp. 531-562.
- (2013). *Making Constitutions. Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OLMEDA, Juan C. y SUÁREZ CAO, Julieta (2007). "The Federal Connection: Organizational Strategies and the Development of Conservative Parties in Mexico and Argentina", Midwest Political Science Association Annual Conference, Chicago.
- PASQUINO, Gianfranco (2010). *Sistemi politici comparati*, Bologna: Bologna University Press.
- PAYNE, J. Mark (2006). "El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos", en PAYNE, J. Mark, ZOVATTO, Daniel y MATEO DÍAZ, Mercedes, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, pp. 91-128.
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- SAGÜES, Néstor P. (2003). *Elementos de Derecho Constitucional*, t. I. Buenos Aires: Astrea.
- SAIEGH, Sebastián (2004). "The 'Sub-National' Connection: Legislative Coalitions, Cross-Voting, and Policymaking in Argentina", en FIORUCCI, Flavia y KLEIN, Marcus (eds.), *The Argentine Crisis at the Turn of the Millennium: Causes, Consequences, and Explanations*. Amsterdam: Aksant Academic Publishers.
- (2010). "¿Jugadores activos o apéndices del Ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones", *Política y Gobierno*, vol. XVII, N° 1, 1^{er} semestre, pp. 3-24.
- SAWERS, Larry (1996). *The Other Argentina. The Interior and National Development*. Boulder: Westview Press.
- SHUGART, Matthew S. y MAINWARING, Scott (2002). "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina", en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, pp. 255-294.
- SUÁREZ CAO, Julieta (2001). "Innovaciones constitucionales provinciales: los casos de San Luis y Tucumán", v Congreso Nacional de Ciencia Política Sociedad Argentina de Análisis Político, 14-17 de noviembre.
- (2011). "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina", *Revista SAAP*, vol. 5, N° 2, noviembre, Buenos Aires, pp. 305-321.
- TOMMASI, Mariano y SPILLER, Pablo (dirs.) (2000). *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una agenda institucional*. Buenos Aires: CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad.
- TSEBELIS, George y ALEMÁN, Eduardo (2007). "Poderes de agenda condicionales en América Latina", *Revista PostData*, N° 12, agosto, pp. 77-106.

RESUMEN

De acuerdo a Mainwaring y Shugart (2002), los poderes ejecutivos en un sistema presidencialista pueden ser clasificados en fuertes y débiles a partir de dos variables: los poderes partidarios y los poderes de legislación. Ambos se refieren a la habilidad de los ejecutivos de implementar políticas públicas y en particular a su relación con el Poder Legislativo, en tanto principal instancia de decisión de políticas públicas. El presente artículo intenta llevar los términos de la discusión

al análisis comparativo al nivel subnacional en la Argentina. Con este objetivo en mente, se analizarán los poderes legislativos conferidos a los poderes ejecutivos por las constituciones provinciales en un análisis comparativo de las 24 jurisdicciones provinciales. El objetivo del trabajo es determinar con qué poderes legislativos cuentan los gobernadores y en función de ello determinar el grado de fortaleza o debilidad dentro de la estructura institucional formal-constitucional.

SUMMARY

According to Mainwaring and Shugart (2002), executive powers within a presidential system may be classified in strong or weak from two variables: partisan powers and legislative powers. Both referring to the ability of executive branch to implement public policies and in particular to its relation with the legislative branch, since this is the main instance responsible for policy decision. This paper attempts to bring the terms of the debate on a comparative analysis at the

subnational level in Argentina. With this aim in mind, the legislative powers of executive branches conferred by the provincial constitutions will be analyzed in a 24 provincial jurisdictions comparative perspective. The objective of this paper is to determine the legislative powers available for governors and, according to that, determine the degree of strength or weakness within the institutional formal-constitutional structure.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

ALTAVILLA, Cristian

"Las facultades de legislación de los poderes ejecutivos provinciales de la Argentina". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 59, N° 227, mayo-agosto (pp. 83-111).

Palabras clave: <Gobiernos subnacionales> <Gobernadores> <Poderes de legislación> <Derecho público provincial>.

Keywords: <Subnational governments> <Governors> <Legislative powers> <Provincial public law>.

***Add a
dimension to
your
sociology
research...***



sociological abstracts

***Comprehensive, cost-effective, timely coverage of current ideas in
sociological research***

Abstracts of articles, books, and conference papers from nearly 2,000 journals published in 35 countries; citations of relevant dissertations as well as books and other media.

Now featuring:

- **Cited references**
- **Additional abstracts covering 1963-1972**

Available in print or electronically through CSA Illumina (www.csa.com).

Contact sales@csa.com for trial Internet access or a sample issue.



ILLUMINA
www.csa.com

CADENAS GLOBALES DE VALOR, INNOVACIÓN Y EMPRESAS TRANSNACIONALES: UN ABORDAJE EMPÍRICO*

DANIEL SCHTEINGART,* JUAN SANTARCÁNVELO**
Y FERNANDO PORTA***

Introducción

La economía global ha sufrido profundas transformaciones en las últimas cuatro décadas, tanto en su dimensión financiera –producto de una vertiginosa expansión de las finanzas mundiales– como productiva. Desde finales de los años sesenta la organización de la producción pasó a estar cada vez más regida por lo que se conoce como “cadenas globales de valor” (CGV); estas han sido definidas como la secuencia de actividades que las firmas y los trabajadores realizan desde el diseño de un producto hasta su uso final (Gereffi y Fernandez-Stark, 2011; Mitnik, 2011; Sturgeon, 2011; Dalle *et al.*, 2013; Milberg y Winkler, 2013; Carneiro, 2015). Tales actividades abarcan no solo a la producción tangible propiamente dicha –que incluye insumos, partes y componentes utilizados–, sino también a toda la gama de servicios involucrados, desde el diseño hasta la comercialización, distribución y soporte posventa. Cada etapa de esta secuencia o conjunto de actividades es responsable de adicionar alguna parte del valor total de los bienes, por ello se la denomina “cadena de valor”.

El auge de las CGV implicó una significativa reestructuración geográfica de la producción, que trastocó la clásica sinonimia entre “países desarrollados = países manufactureros” y “países subdesarrollados = países exportadores de materias primas”. En efecto, ha ido apareciendo una nueva forma de división internacional del trabajo, en la que se comercian cada vez más “tareas” o “capacidades” que bienes finales (OCDE, 2011; OMC y IDE-JETRO, 2011). Así, la nacionalidad de origen de las mercancías se ha ido volviendo crecientemente difusa, ya que varios países se han

* Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos.

** Doctor en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM), becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

*** Investigador adjunto del CONICET y de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

**** Profesor-investigador de la UNQ y director académico del Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.

incorporado al proceso de creación de valor; el “*designed in California y assembled in China*” de los productos de la marca Apple es paradigmático al respecto.

Diversos cambios en las estrategias empresariales explican en gran medida este proceso. La era de las CGV se manifiesta a partir de las decisiones de las empresas –sobre todo las líderes– de transferir algunas actividades a otros países –*offshoring* o relocalización– o a otras firmas –*outsourcing* o externalización–. Los factores de impulso involucran a variables de corte tecnológico, tales como la fuerte reducción de los costos de transporte y el fenomenal desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que facilitaron enormemente la coordinación a distancia de las diferentes etapas de la producción; y de índole política, por ejemplo, la caída del bloque soviético, el giro de China hacia un capitalismo de Estado y la liberalización de la economía india. El aumento de la capacidad productiva del planeta, del comercio internacional, de la inversión extranjera y de la subcontratación internacional han sido sus impactos más significativos (Milberg y Winkler, 2013).

Una mayor complejización de los encadenamientos productivos y la constitución de redes de interacciones crecientemente densas han sido algunas de las consecuencias de la mayor transnacionalización y segmentación de la producción global (Kaplinsky, 2016). La clave del funcionamiento eficaz del sistema productivo reside en el rol de las llamadas “firmas líderes” –en general, grandes empresas multinacionales con casas matrices en países desarrollados–, responsables de “gobernar” tales redes. En efecto, las firmas líderes cumplen un papel central en la distribución y coordinación de las tareas entre las diferentes empresas que forman parte de la red productiva. La posibilidad de ejercer su gobernanza se basa en la posesión de ciertas capacidades (tecnológicas, innovadoras, logísticas, comercializadoras, financieras o de desarrollo de marca, entre otras) difícilmente replicables por eventuales competidores; tales atributos, a su vez, explican también su capacidad diferencial de apropiación de rentas. Estas claves sostienen desde hace cuatro o cinco décadas la creciente injerencia de las grandes multinacionales en la economía global.

El auge de las CGV ha impulsado un fuerte aumento del comercio internacional y de las inversiones transfronterizas. Como subraya Baldwin (2013), esta dinámica ha implicado además profundas transformaciones cualitativas, entre ellas, un creciente peso de los insumos intermedios –especialmente partes y componentes– en los intercambios entre países; un aumento del comercio de servicios –logísticos, de diseño, investigación y desarrollo (I+D), *marketing*, jurídicos, de atención al cliente y posventa, etc.–, fundamentales para la coordinación de una producción crecientemente dispersa; y un mayor interés por parte de las firmas en desarrollar relaciones de largo plazo con sus proveedores (Carneiro, 2015).

Desde fines de la década de los 2000, organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), entre otros, se han apropiado del concepto de CGV, que ya había sido profusamente trabajado en la academia desde los años noventa. Por un lado, la apropiación del concepto por parte de estas agencias ha contribuido a generar nuevas bases de datos que permiten comprender mejor el modo de segmentación de los procesos productivos a nivel global; por otro lado, estos organismos suelen recurrir al concepto de CGV como argumento justificatorio de la necesidad de una mayor liberalización comercial, desregulación de la inversión extranjera directa (IED) y flexibilización laboral en los países emergentes, para “subirse” a la dinámica de la globalización y la nueva configuración productiva mundial (Dalle *et al.*, 2013; Fernández, 2014).

En el marco de este debate, el presente artículo se propone medir las posiciones que ocupan los países en las CGV, indagar sobre la nacionalidad de las grandes empresas transnacionales que dominan las CGV y los sectores de actividad en los que operan, evaluar si existe alguna relación empírica entre participación de los países en las CGV y la dinámica de la IED y, finalmente, reflexionar sobre los impactos de estas dinámicas en materia de desarrollo económico. La investigación se enmarca en la difundida tradición teórica que considera que el patrón de especialización productiva de los países, sus capacidades de generación y apropiación de tecnología y sus correspondientes modalidades de inserción internacional no son neutrales en términos de efectos de crecimiento y distribución del ingreso.¹

El trabajo discurre sobre dos ejes temáticos, que responden a su motivación principal y sobre los que se generan los aportes más sustantivos: por un lado, la evaluación de la intensidad y el carácter de la inserción de países de diverso grado de desarrollo en las CGV y, por otro, el rol de las empresas transnacionales y la IED en esa configuración. En este artículo, por lo tanto, se ha optado por un enfoque geográfico (país) y no sectorial para el análisis de las CGV y las formas de despliegue de las empresas transnacionales. A este efecto, el procesamiento empírico incluyó a alrededor de medio centenar de países de diverso grado de desarrollo para el que se pudo construir información homogénea.² Cabe señalar que los potenciales efectos de la participación en las CGV sobre el desarrollo económico de los países y el papel de las empresas transnacionales como modeladores activos de distintas formas de inserción y, presumiblemente, de efectos diversos sobre las economías nacionales, son parte de debates actuales con fuertes implicancias de política económica.

El artículo se divide en seis secciones además de esta Introducción. La siguiente sección da precisiones sobre las variables y las fuentes utilizadas –en el caso de las estimaciones sobre participación en las CGV y la IED, el período analizado es 1995-2011, en función de la información homogénea disponible; este período se extiende hasta el año 2014 para el análisis de las grandes empresas transnacionales que dominan las CGV–. Luego se incluye el análisis empírico, en el que se considera la relación entre IED y participación en CGV, se desarrolla una tipología para comprender la función predominante que ocupan los países en las CGV y se vinculan estas dos últimas cuestiones. Posteriormente se identifican las grandes firmas líderes y su origen para entender la base empresarial de la actual configuración productiva global. Para finalizar, se presentan las principales conclusiones.

Cuestiones metodológicas

No hay un consenso absoluto acerca de los límites de una CGV –¿es una simple secuencia de actividades productivas o se trata, más restrictivamente, de redes productivas transfronterizas caracterizadas por mecanismos de coordinación *input-*

1 Para una síntesis, véanse los artículos incluidos en Bárcena y Prado (2015) y en Bárcena *et al.* (2015).

2 En el Anexo de este artículo se presentan dos cuadros comparativos con indicadores de desarrollo económico, de participación en CGV, de contenido tecnológico de las exportaciones, de CI, de *stock* de IED y de participación de grandes empresas para la muestra de 48 países, en este caso ordenados de mayor a menor según el índice de desarrollo humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

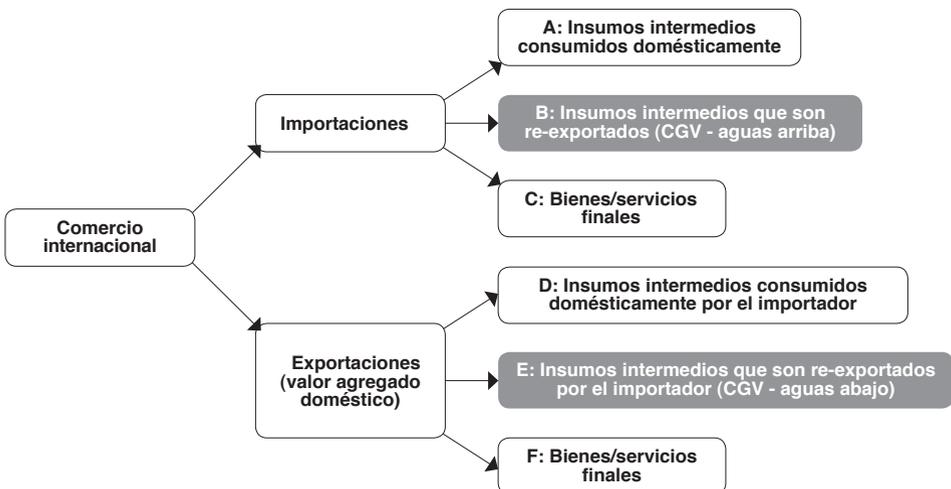
output que van más allá de los del mercado?–, por lo que se dificulta la estimación de la participación de los países en las CGV. Además, las bases de datos existentes presentan algunas limitaciones para comprender cómo se captura el valor generado en tales cadenas –por ejemplo, la remisión de utilidades de las grandes multinacionales está insuficientemente considerada en las macro matrices de insumo producto disponibles–. Asumiendo estas restricciones, aquí se tomará la definición de Gereffi y Fernandez-Stark (2011) ya mencionada, esto es, la CGV como una secuencia de actividades que las firmas y los trabajadores realizan desde el diseño de un producto hasta su uso final.

Medir la participación en cadenas globales de valor

Se hace necesario construir alguna medida que permita operacionalizar la participación en las CGV. A este efecto, se utilizarán los indicadores creados por Hummels *et al.* (2001), desarrollados posteriormente en la literatura más reciente (véase, por ejemplo, UNCTAD, 2013). En principio, se entenderá como participación en CGV a todo flujo comercial que pasó por al menos dos fronteras (pueden ser tres países, como $A - B - C$, o dos, como $A - B - A$). En la figura 1 se presentan con mayor precisión las modalidades que estos flujos pueden asumir.

Por un lado, las importaciones de un país pueden descomponerse en tres: a) insumos intermedios consumidos domésticamente –por ejemplo, la Argentina importa de Alemania autopartes para fabricar autos vendidos en el mercado interno–; b) insumos intermedios utilizados para fabricar bienes/servicios que luego serán expor-

FIGURA 1
Estimación de la participación en cadenas globales de valor



tados –los autos no se venden en el mercado interno sino en el externo– y c) bienes y servicios finales –la Argentina importa de otro país un bien/servicio ya terminado, sea este de consumo o de capital–. Asimismo, el valor agregado doméstico embebido en las exportaciones de un país también puede descomponerse en tres: d) insumos intermedios consumidos domésticamente por el importador –por ejemplo, la Argentina exporta soja a China, donde se transforma en aceite de soja consumido domésticamente–; e) insumos intermedios embebidos en futuras exportaciones del país al que la Argentina le exporta –China exporta el aceite de soja en lugar de consumirlo domésticamente– y f) bienes/servicios finales –la Argentina exporta golosinas listas para consumo final a Bolivia, o una maquinaria a Chile.

Según las convenciones habituales en la literatura, se considerará que b) y e) son los flujos comerciales asociados a las CGV. Ahora bien, b) será considerada como participación aguas arriba en las CGV, y puede simplificarse como el “valor agregado importado en las exportaciones de un país”; por su parte, e) será considerada como participación aguas abajo en las CGV, y puede entenderse como el monto de las exportaciones de un país que se embebe en las exportaciones de otros países. Se llamará “participación total relativa en las CGV” a la relación entre las exportaciones asociadas a las CGV –sea aguas arriba o aguas abajo– y el total de las exportaciones del país.³

Acerca de la posición funcional de los países en las cadenas globales de valor

La estimación empírica de la función que ocupan los países en las CGV también presenta complejidades. Con este fin, combinamos tres variables. La primera, denominada “ExpoTec”, procura calificar la canasta exportable de un país sobre la base de las categorías de contenido tecnológico de las mercancías realizada por Lall (2000). Esta taxonomía divide al total de bienes comercializados en seis grupos: productos primarios (PP),⁴ manufacturas basadas en recursos naturales (MRRNN),⁵ manufacturas de baja tecnología (MBT), manufacturas de media tecnología (MMT), manufacturas de alta tecnología (MAT)⁶ y otros.⁷ El ExpoTec será del 0% si la totalidad de las ventas externas de un país fuesen PP, y del 100% si fueran MAT. Las categorías intermedias fueron ponderadas de la siguiente manera: MRRNN, 25%; MBT, 25%; MMT, 75%. La categoría “Otros” fue excluida de la ponderación.⁸

³ Al efecto de la estimación, la base de datos utilizada es la Trade in Value Added de OCDE (TiVA-OCDE).

⁴ Dentro de los PP, por ejemplo, se incluyen frutas y carnes sin preparar, cereales, oleaginosas, arroz, tabaco, lana, algodón, cacao, té, café, madera, carbón, metales ferrosos, petróleo crudo y gas.

⁵ Dentro de esta categoría se incluyen alimentos elaborados (frutas y carnes preparadas y aceites vegetales, por ejemplo), bebidas, tabaco manufacturado, derivados de la madera (celulosa, papel), metales no ferrosos, derivados del petróleo, derivaciones del caucho, cemento, piedras preciosas, minerales no metálicos y algunas ramas de la industria química básica (Lall, 2000).

⁶ Según Lall (2000), las MBT contienen las mercancías asociadas a la industria textil (hilados, indumentaria, calzado, cuero) así como los bienes derivados de la alfarería y la joyería, los muebles, los juguetes, los artículos de plástico y las partes y estructuras de metal. Las MMT incluyen vehículos y sus partes, motores, maquinaria industrial, barcos, relojes, calderas, fibras sintéticas, buena parte de la industria química, plásticos, tubos y caños, entre otros. Las MAT comprenden máquinas de oficina y de procesamiento de datos, equipos de telecomunicaciones, televisores, transistores, equipos generadores de fuerza, turbinas, medicamentos, aeronaves, instrumentos ópticos y de precisión, cámaras fotográficas, entre otros.

⁷ Aquí se incluyen las transacciones no clasificadas y el oro no monetario, entre sus principales subcategorías. Hemos reclasificado el oro no monetario como PP.

⁸ En este caso, los datos han sido tomados de COMTRADE.

En segundo lugar, hemos construido un índice de las capacidades innovadoras (CI) de un país, que procura ser un *proxy* de participación en eslabones con altas barreras a la entrada y, por ende, mayor capacidad de apropiación de rentas. Tal índice se basa en dos indicadores: el gasto en I+D como porcentaje del PBI (datos de Unesco) y las patentes per cápita en la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos (USPTO).⁹ El índice de CI oscila entre 0 (CI nulas) y 100 (CI máximas). A su vez, este índice está compuesto por los puntajes obtenidos por los países en gasto en I+D como fracción del PBI y patentes per cápita, ambos normalizados de 0 a 100. De este modo, los países que registran los valores máximos en cada indicador –Israel y Taiwán respectivamente– asumen el valor 100.

Por último, una variable que permite tener mayor idea sobre la posición funcional de un país en las CGV es la cantidad de empresas gigantes per cápita. Se asume aquí que la emisión de capital, y por lo tanto el origen del capital transnacional, es una de las vías decisivas de expansión y control de las CGV y la base de una configuración jerárquica de las economías nacionales (Milberg y Winkler, 2013; Carneiro, 2015). Para su estimación nos hemos valido de la base de datos Fortune Global 2000 para el año 2014, que considera las dos mil empresas más grandes del mundo a partir de la combinatoria de cuatro variables: valor de mercado, ventas, ganancias y activos.¹⁰

Hemos construido un índice de firmas líderes, del siguiente modo:

2.001 – posición de la empresa en el *ranking* Global Fortune 2000

De esta manera, las empresas que ocupen los primeros lugares tendrán un puntaje más alto; la que ocupe el puesto 2.000 tendrá un puntaje de 1 (2.001 – 2.000). Se ha adoptado la elevación al cuadrado de la fórmula para premiar a las empresas que ocupen los mayores lugares del *ranking*.

El puntaje de un país en términos del índice de firmas líderes surge de sumar los puntajes de todas las empresas de tal país. A este índice lo hemos denominado “absoluto”. Asimismo, hemos construido un índice per cápita, que surge de dividir el puntaje de un país en el índice de firmas líderes por su población. De alguna manera, podría entenderse este índice per cápita como “cuántas empresas gigantes per cápita tiene un país”. Como veremos, este índice correlaciona muy fuertemente con el de CI.

La relación entre la inversión extranjera directa y las cadenas globales de valor

El auge de las CGV estuvo muy ligado a la consolidación de los procesos de *offshoring* y *outsourcing*, como estrategias deliberadas de las firmas líderes de cada

⁹ Son conocidos los cuestionamientos al uso de este tipo de indicadores para aproximar y dimensionar un concepto tan complejo como el de las capacidades tecnológicas o de innovación de los países, principalmente para el caso de los países considerados periféricos. Ambos pueden inducir a cierta subestimación, tanto por el lado de los *inputs* –puede haber actividades o esfuerzos de innovación no formalizados como gastos de I+D–, como por el lado de los *outputs* –no todos los resultados son necesariamente patentables o patentados–. Al mismo tiempo, también es reconocida la no disponibilidad de mejores estimaciones comparables a nivel país (Lugones *et al.*, 2007).

¹⁰ Véase Anexo.

cadena. El *offshoring* supone relocalizar la producción en otro país, en tanto que el *outsourcing* implica la subcontratación en otras empresas de algunas actividades que originalmente realizaba la firma. De tal modo, por definición, el *offshoring* implica IED; en rigor, el *offshoring* es más común en las actividades industriales que en las extractivas, pues en este último caso no se trata de deslocalizar sino de asegurarse el abastecimiento de recursos naturales. De este modo, si todo *offshoring* supone IED, no ocurre lo mismo a la inversa.

En el gráfico 1, se puede ver la relación existente entre el *stock* de IED como porcentaje del PBI y la participación relativa en las CGV al año 2011.¹¹ Si bien hay una correlación positiva –como lo indica la recta de regresión–, esta es débil (r^2 de 0,06). Esto implicaría lo siguiente: una mayor presencia de empresas multinacionales en la economía va de la mano con una mayor participación relativa en las CGV, aunque hay muchas excepciones a la regla. Por ello, resulta interesante dividir el gráfico 1 en cuatro cuadrantes: el noroeste muestra aquellos países con una participación relativa en las CGV superior al promedio mundial y con un *stock* de IED inferior a este. Taiwán y Corea del Sur aparecen claramente distanciados del resto, en tanto que Dinamarca, Rusia, Alemania y Filipinas, si bien participan del cuadrante, se encuentran próximos al “centro geográfico” del gráfico.

La particularidad de Taiwán y Corea del Sur parecería indicar que son empresas mayormente nacionales las que explican su alta participación relativa en las CGV. En Corea las empresas nacionales Samsung (electrónica), Hyundai Motors (autos), Posco (siderurgia), Kia Motors (autos), Hyundai Mobis (autopartes), Ig Chem (químicos y baterías para autos), Hyundai Heavy Industries (barcos) o SK Hynix (semiconductores y componentes para la electrónica) son las principales exportadoras; solo Samsung dio cuenta del 20% de las exportaciones coreanas en 2011.¹² Por su lado, SK Hynix superó los 14 mil millones de dólares de exportaciones en 2014 (más del 2% del país),¹³ y Hyundai Heavy Industries y Kia Motors hoy superan los 15 mil millones de dólares cada una.¹⁴ En Taiwán, empresas nacionales como Foxconn, Pegatron, Quanta, TSMC o ASUSTEK son las exportadoras más importantes. El fuerte peso del capital nacional en ambos países –si bien decreciente desde la crisis asiática de 1997– encuentra sus raíces en el modelo de desarrollo altamente nacionalista implementado desde los años sesenta, inspirado en la experiencia japonesa (Thurbon y Weiss, 2006).¹⁵

11 En lo que sigue, el análisis empírico es de tipo “entre puntas”, y establece asociaciones entre variables para un año dado, 1995, 2011 o 2014 según los casos y la información disponible, o bien compara variables y situaciones entre tales extremos. Se asume que, tratándose principalmente de variables *proxy* de características estructurales, resultan escasamente sensibles a coyunturas propias de cada uno de los países en tales años.

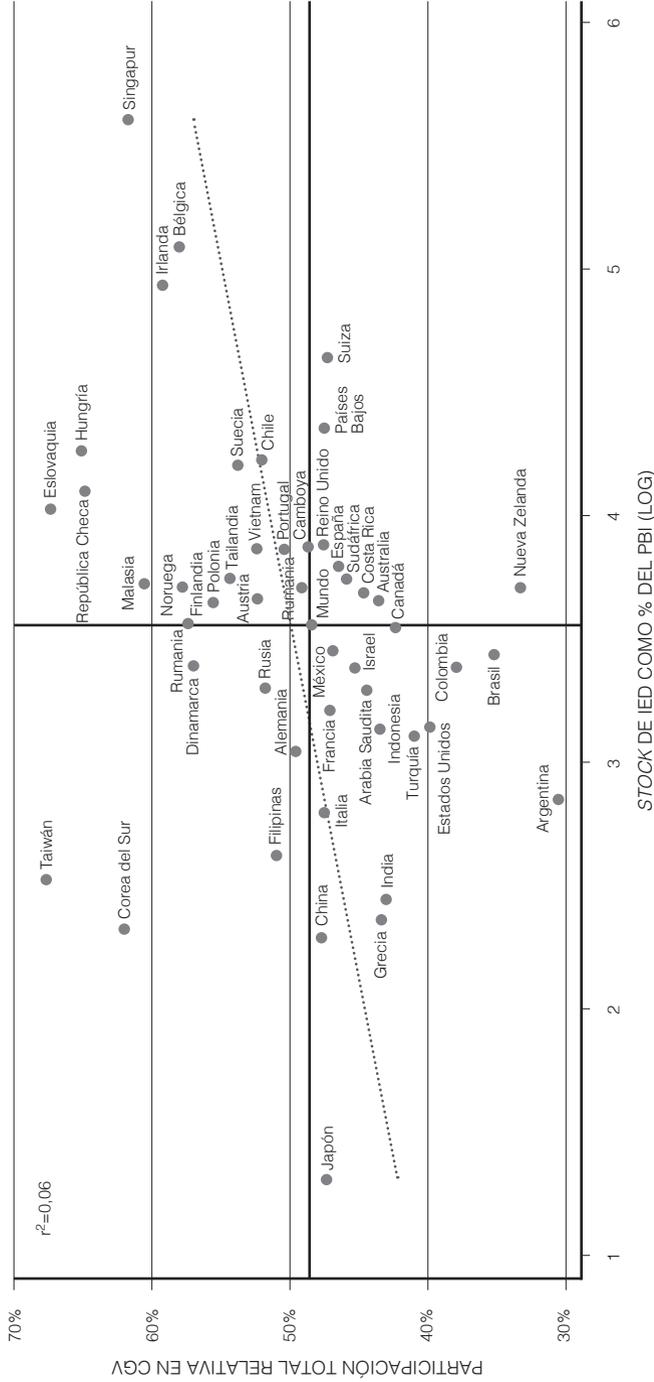
12 Disponible en <www.theatlantic.com/business/archive/2012/07/whoa-samsung-is-responsible-for-20-of-south-koreas-economy/260552/>.

13 Disponible en <www.koreaittimes.com/story/43047/sk-hynix-expects-reach-146-tril-won-exports-year>.

14 Disponible en <www.newsworld.co.kr/detail.htm?no=281>.

15 En efecto, la estrategia coreana de desarrollo mantuvo un estricto control sobre la IED, limitada solo a algunos pocos sectores y bajo fuertes condicionalidades –como transferencia tecnológica o requisitos de contenido local–. De este modo, las divisas necesarias para hacer frente a las tensiones en la balanza de pagos provinieron mayormente del endeudamiento. En Taiwán se adoptó una postura un tanto más flexible respecto de la IED: se la privilegió como fuente de financiamiento externo por sobre la deuda. De todos modos, existieron fortísimas condicionalidades y se la restringió a ciertos sectores (Thurbon y Weiss, 2006).

GRÁFICO 1
Stock de IED como porcentaje del PBI y participación total relativa en CGV (2011)



Nota: La intersección entre la línea horizontal y vertical muestra la media mundial.
Fuente: Elaboración propia con base en TIVA-OCDE y UNCTAD.

El cuadrante sudoeste muestra aquellos países con un *stock* de IED como porcentaje del PBI y participación relativa total en CGV menores al promedio mundial. En este cuadrante se encuentran Japón, China, Estados Unidos, India, Brasil, Colombia, Argentina, Francia, Italia, Turquía, Israel, Arabia Saudita y México. Sin embargo, los últimos seis también se encuentran relativamente cerca del “centro geográfico” del gráfico. Llama la atención el caso de Japón, con el menor *stock* de IED como porcentaje del PBI del mundo (apenas 3,7%) y una participación en las CGV más bien media en términos relativos.¹⁶ En China se da una situación similar, aunque con un peso algo mayor de la IED (10%), que, no obstante, es la segunda más baja de la muestra.¹⁷

En el cuadrante nordeste encontramos el caso arquetípico de adscripción a las CGV: alta participación relativa y alto peso de las empresas extranjeras en la economía. Aquí tenemos a Singapur –cuya estrategia de desarrollo apuntó menos a la creación de un empresariado nacional–, Irlanda, Bélgica, los países del Este europeo (Eslovaquia, República Checa, Polonia y Hungría), Malasia, Tailandia y Vietnam, entre otros.

Por último, en el cuadrante sudeste se hallan aquellos países que registran un elevado peso de las compañías multinacionales en su economía, pero con una participación relativa en las CGV inferior a la media mundial. Si bien países como Nueva Zelanda, Suiza o Países Bajos –por mencionar algunos– están dentro de este cuadrante, no hay ninguno que esté próximo al vértice sudeste: todos se encuentran relativamente cerca o del “centro geográfico” o de otro cuadrante.

La correlación entre el *stock* de IED como porcentaje del PBI y la participación en las CGV es positiva, si se considera la modalidad aguas arriba (r^2 de 0,09) y se vuelve ligeramente negativa en el caso de la modalidad aguas abajo (gráficos 2 y 3). La participación del capital extranjero parece ser más importante en términos relativos en las economías de los países más especializados en los eslabones finales de la cadena que en la de los iniciales; y esto ocurre porque el *offshoring* implica, en general, la relocalización de actividades de menor valor agregado –como el ensamble de bienes para uso final– en países periféricos con mano de obra barata. Esto será profundizado más adelante.

Por otra parte, el crecimiento del *stock* de IED de una economía entre 1995 y 2011 tiene una correlación bastante apreciable con el aumento de la participación en las CGV en ese período (r^2 de 0,24, gráfico 4).¹⁸ Así, los países del cuadrante nordeste son aquellos de mayor dinamismo de ambas variables. Prácticamente todos los países de

¹⁶ Según Paprzycki y Fukao (2005), una de las razones de esta particularidad estriba en que por siglos la clase dirigente japonesa ha considerado las influencias externas en la economía como una amenaza, por lo que han puesto barreras (explícitas e implícitas) a la IED.

¹⁷ Según Hsueh (2011: 2-3), China tuvo un abordaje más permisivo respecto de la IED que Japón, Corea y Taiwán en su etapa de despegue industrializador post 1978. En parte, ello se debió a un cambio en el contexto mundial –de un paradigma más dirigista en la segunda posguerra al del Consenso de Washington–. Sin embargo, el Estado chino ha sido sumamente regulador de la IED: en sectores estratégicos –aquellos ligados a la seguridad nacional y a la promoción del desarrollo científico y tecnológico–, el Estado ha mantenido un férreo control sobre el capital extranjero; en sectores menos estratégicos, el Estado central relaja tales controles y da un mayor poder de decisión a las autoridades locales y al sector privado –tanto nacional como foráneo–. Esta estrategia respecto de la IED apunta a la transferencia tecnológica de las empresas multinacionales y el consiguiente incremento de la base tecnológica nacional y de las capacidades productivas y tecnológicas de las firmas nacionales.

¹⁸ Se mide la variación relativa del *stock* de IED en dicho período (por ejemplo, si pasó de 10 mil millones de dólares a 20 mil millones entre 1995 y 2011, la variación sería del 100%). Lo mismo ocurre con la

GRÁFICO 2
Stock del IED como porcentaje del PBI y participación relativa aguas arriba en CGV (2011)

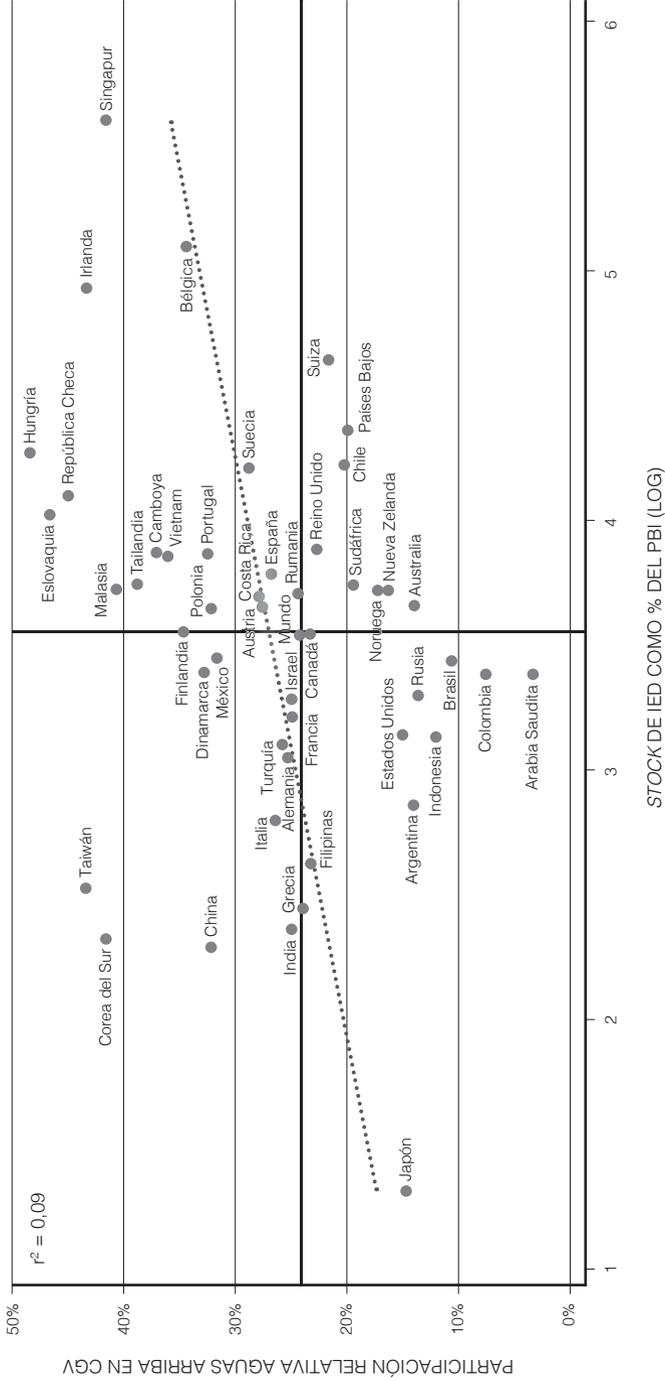
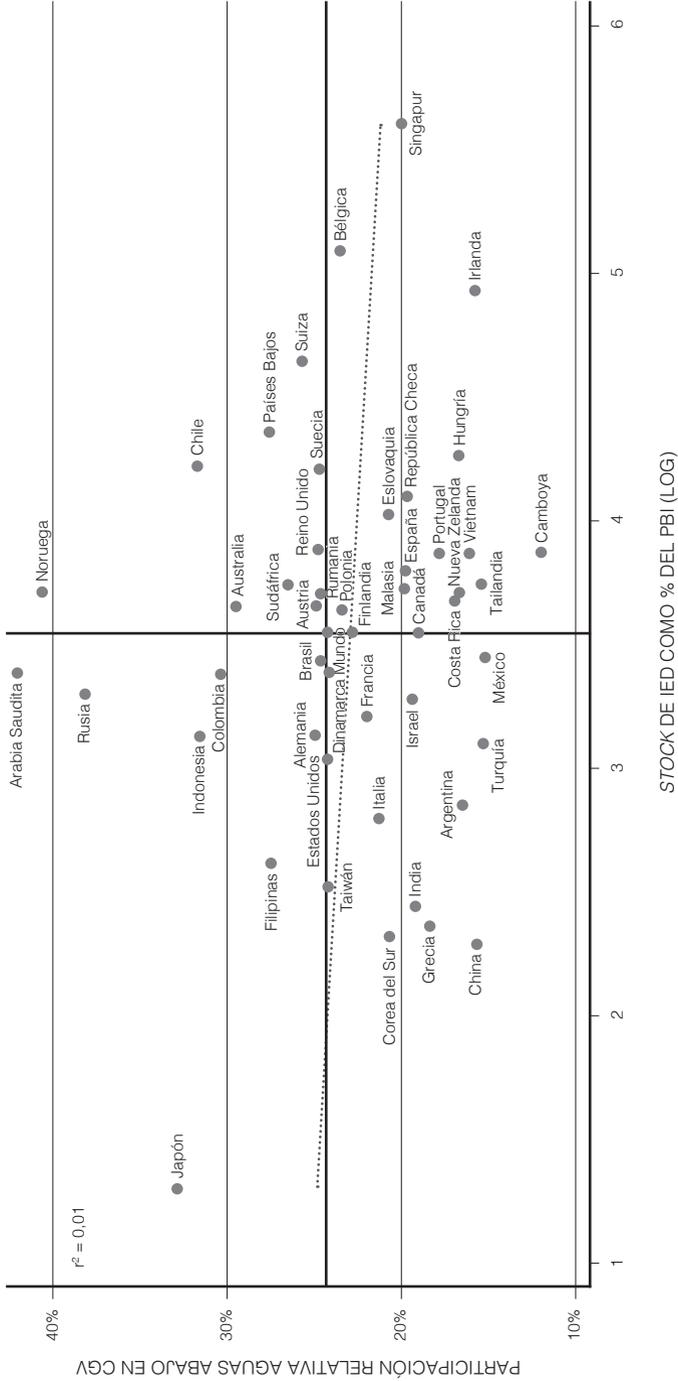
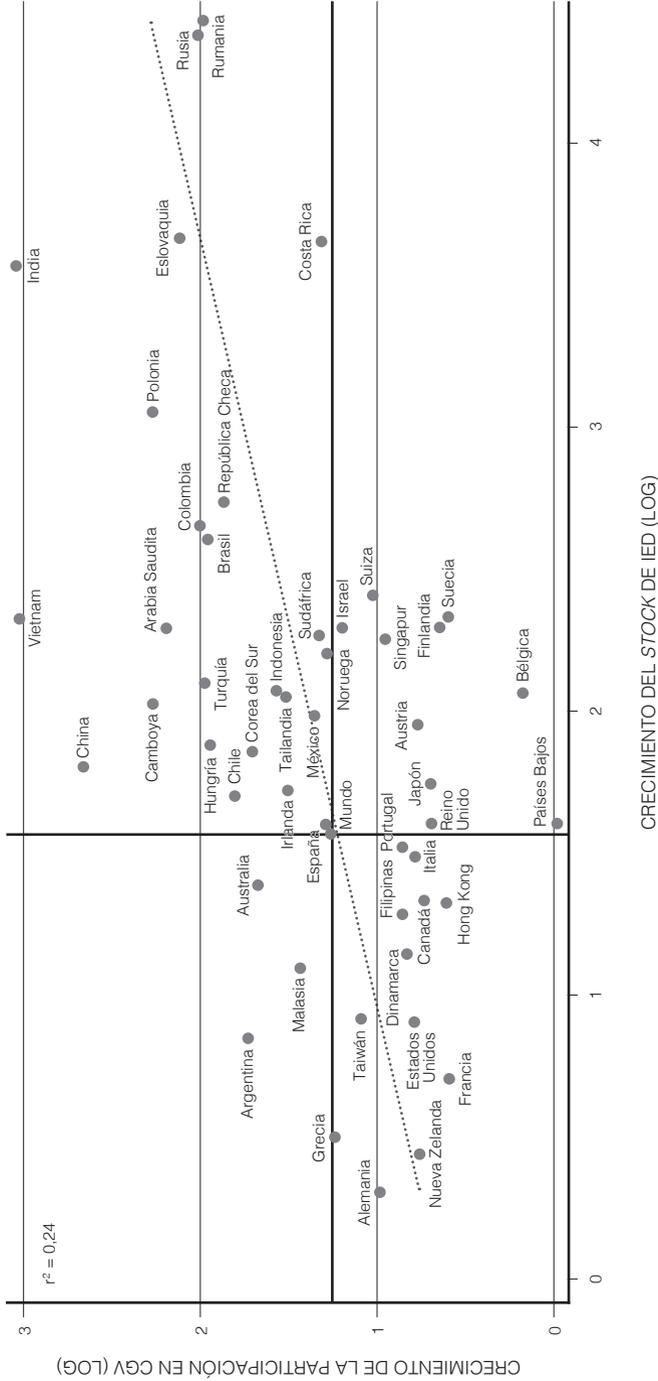


GRÁFICO 3
Stock de IED como porcentaje del PBI y participación relativa aguas abajo en CGV (2011)



Nota: La intersección entre la línea horizontal y vertical muestra la media mundial.
Fuente: Elaboración propia con base en TIVA-OCDE y UNCTAD.

GRÁFICO 4
Crecimiento del stock de IED y crecimiento de la participación en CGV (1995-2011)



este cuadrante son emergentes –la única excepción es Noruega–. Los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) están aquí, al igual que los del Este europeo (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría y podemos agregar a Rumania), Turquía, Sudáfrica, Arabia Saudita, México, Colombia, Chile y varios del Sudeste Asiático (Indonesia, Vietnam, Tailandia y Camboya).

En contraste, los del cuadrante sudoeste son los de menor crecimiento de ambas variables. Aquí la mayoría son países desarrollados “clásicos” (Alemania, Francia, Estados Unidos, Dinamarca, Canadá, Nueva Zelanda o Italia), aunque también encontramos países de desarrollo tardío como Taiwán, Hong Kong, Grecia y Portugal, y un subdesarrollado como Filipinas. Este país tuvo un comportamiento peculiar ya que disminuyó su participación relativa aguas arriba y la aumentó aguas abajo entre 1995 y 2011, pasando de ser un exportador de manufacturas para uso final a uno de insumos industriales intermedios.

Los cuadrantes noroeste y sudeste muestran países con mayor dinamismo que la media mundial en una de las dos variables. Por ejemplo, la Argentina, Australia y Malasia tuvieron un crecimiento de su participación en las CGV superiores a la media, pero relativamente bajos aumentos de sus *stocks* de IED (cuadrante noroeste). En cambio, el cuadrante sudeste está compuesto exclusivamente por países desarrollados (Países Bajos, Reino Unido, Japón, Finlandia, Suecia, Bélgica, Austria, Singapur, Suiza e Israel), que fueron más dinámicos que el promedio mundial en la recepción de IED pero no en la participación en las CGV. Es evidente que, salvo puntuales excepciones, los países en desarrollo han aumentado su participación en las CGV por encima del promedio mundial –en la mitad norte del gráfico 4–, y lo contrario ocurrió con los países desarrollados –en la mitad sur.

La inserción funcional de los países en las cadenas globales de valor: una tipología

Hasta ahora nos hemos centrado en analizar la participación de los países en las CGV –sea tanto aguas arriba como aguas abajo–, en identificar el rol que la IED ocupa en sus economías y en determinar el modo en que ambas variables se relacionan entre sí. Sin embargo, no hemos analizado en profundidad dos cuestiones adicionales que contribuyen a comprender mejor la geografía económica mundial actual: el perfil de la canasta exportable de los países –por ejemplo, ¿centrada en productos primarios o en manufacturas sofisticadas?– y las capacidades de los países de generar activos específicos ligados a la innovación. Del cruce de ambas dimensiones es posible establecer una tipología.

En el gráfico 5 se consignan dos variables para 61 países de diversas regiones que dan cuenta de casi el 95% del PBI mundial. En el eje vertical se mide el contenido tecnológico de la canasta exportable de bienes¹⁹ a partir de la clasificación de Lall

participación en CGV (por ejemplo, si pasó de 50 mil millones de dólares a 150 mil millones, la variación sería del 200%). El gráfico está en escala logarítmica para ambas variables.

¹⁹ La imposibilidad de desagregar con claridad las exportaciones de servicios –al ser intangibles y no pasar por las aduanas nacionales, resulta muy difícil medir el tipo de servicios exportados con precisión– nos obligó a dejarlas fuera del análisis en esta sección.

(2000).²⁰ Los países que se encuentran más arriba en el gráfico exportan mayormente manufacturas de media y alta tecnología, en tanto que los que se encuentran en la parte inferior poseen una canasta exportable dominada mayormente por los productos primarios, las manufacturas intensivas en recursos naturales o las manufacturas de baja tecnología.

Aquí, el ExpoTec mide el peso relativo de este tipo de bienes dentro de la canasta exportable de un país, lo cual es diferente al peso absoluto o per cápita. Por poner un ejemplo, en Noruega las manufacturas de medio y alto contenido tecnológico apenas dan cuenta del 20% de sus exportaciones de bienes, pero en términos per cápita representaron 3.783 dólares en promedio para 2010-2013, cifra similar a la de Reino Unido y ocho veces superior a la de la Argentina –en torno a los 478 dólares per cápita–, según datos de COMTRADE. Por ello, de alguna manera, medir el peso de manufacturas de media y alta tecnología en el total de las exportaciones refiere al tipo de especialización predominante, aunque ello no quiere decir necesariamente que no se exporten otros productos.²¹

La segunda variable, registrada en el eje horizontal, es una medida de las CI. Como ya señalamos, esta variable es un índice que va de 0 a 100 y procura medir, a través del gasto en I+D como porcentaje del PBI y las patentes per cápita, la habilidad de la estructura productiva de un país para hacer uso de la tecnología existente (aprendizaje) y de generar nuevos conocimientos tecnológicos pasibles de ser comercializados (innovación). Mientras más bajo sea este indicador, menores serán dichas habilidades.²² Se trata de una variable que oficia de *proxy* para comprender qué función cumplen los países en las CGV. Los países con CI más elevadas se centran más en los eslabones de mercados activos específicos y altas barreras a la entrada (diseño, I+D, manufacturación de alto *know-how*, marca) y, por ende, cuentan con mayores recursos para apropiarse de rentas extraordinarias.

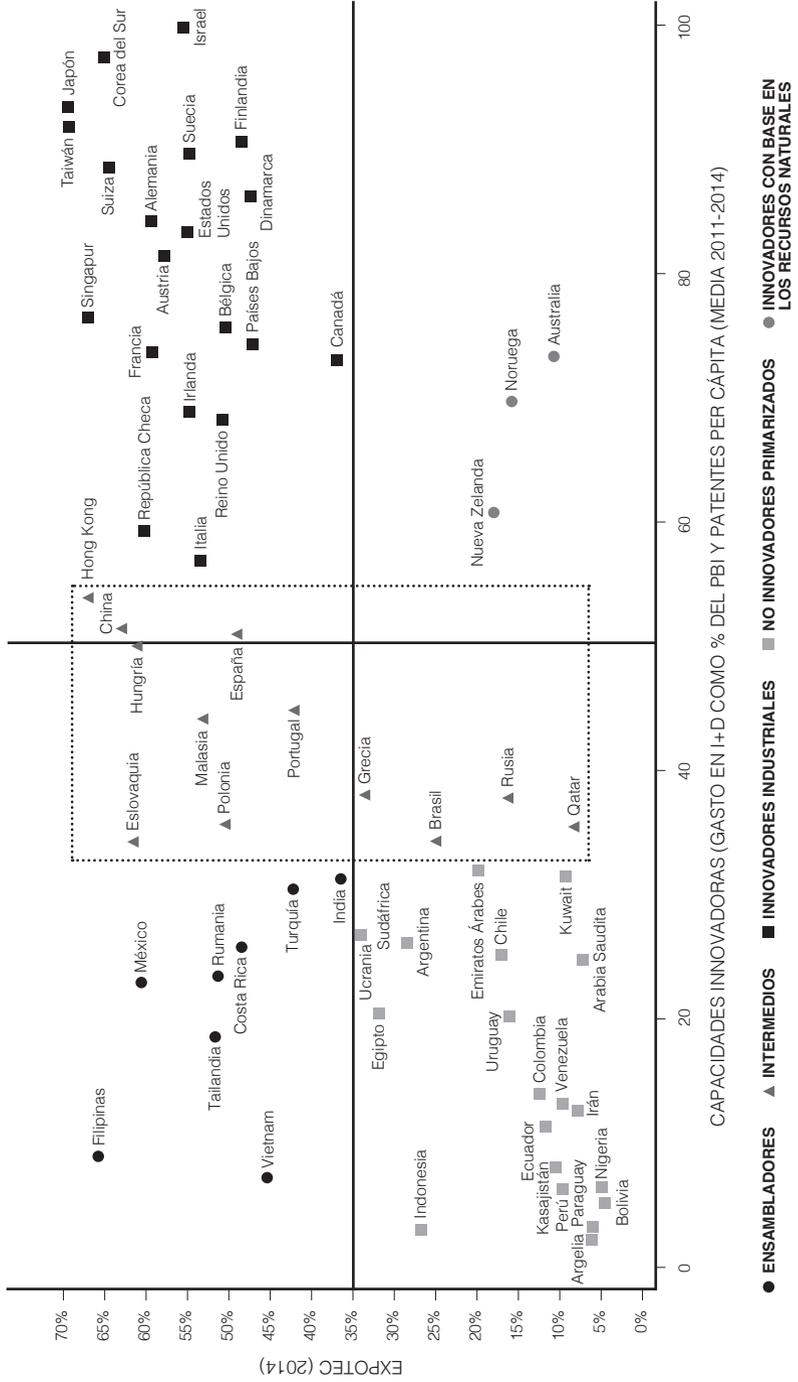
El gráfico 5 está dividido en cuatro cuadrantes, a partir del cruce de las dos variables descriptas (ExpoTec y CI). El cuadrante nordeste incluye aquellos países que poseen elevados niveles de ExpoTec y CI; en otros términos, se trata de países cuya canasta exportable está más bien centrada en bienes de medio y alto contenido tecnológico, y que cuentan con elevadas CI endógenas, lo cual se plasma en elevados niveles de I+D y patentes per cápita. De alguna manera, estos países tienen sistemas nacionales de innovación altamente consolidados, por lo que los denominaremos “innovadores industriales”. Aquí encontramos a países como Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Italia, Reino Unido, Corea del Sur, Taiwán, Suecia, Finlandia, Israel, Hong Kong, Singapur, Bélgica, Países Bajos, Austria, Irlanda, España, República Che-

20 Véase sección anterior.

21 Los datos del gráfico correspondientes a esta variable son de 2014 y se calcularon con base en COMTRADE.

22 Cabe resaltar que el índice de CI no se aproxima tanto a las CI absolutas de un país, sino a las relativas. Es por ello que un país como Rusia, que a nivel agregado cuenta con una masa crítica para desplazar la frontera tecnológica en ciertas áreas (p. ej., en la industria armamentista), considerablemente mayor a la de uno como Portugal –quien tiene un índice levemente mayor de CI–, se encuentra dentro del tipo ideal de los “intermedios”. Un índice de CI absolutas –que podrían ser estimadas, por ejemplo, a partir del total del gasto en I+D y de la cantidad total de patentes– puede ser muy útil para comprender la geopolítica mundial, pero debe ser tomado con cautela a la hora de medir la relación con la calidad de vida media de un país. Para un análisis de CI absolutas y relativas, véase Scheingart (2016).

GRÁFICO 5
Contenido tecnológico de las exportaciones (ExpoTec) y capacidades innovadoras (media 2011-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en COMTRADE, Unesco, USPTO y Banco Mundial.

ca, China, Dinamarca y Canadá. Nótese que este último, en rigor, se encuentra muy próximo al cuadrante sudeste, en tanto que España, China y Hong Kong están muy cercanos al cuadrante noroeste.

En el cuadrante sudeste encontramos aquellos países que tienen una canasta exportadora donde los productos primarios y las manufacturas intensivas en recursos naturales cuentan con una elevada incidencia, pero que, a la vez, registran elevados niveles de gasto en I+D y patentes; de ahí que los denominemos “innovadores con base en los recursos naturales”. Aquí tenemos a tres países: Noruega, Australia y Nueva Zelanda. Pese a esta inserción internacional centrada en los productos primarios y en las manufacturas intensivas en recursos naturales, en los tres se han desarrollado sistemas nacionales de innovación que han generado profundos encadenamientos con las actividades primarias. A modo de ejemplo, según datos de OCDE Stat, en 2011 el 25% de los gastos empresariales en I+D australianos se generaron por la minería; aun más, en la actualidad, alrededor del 65% de las minas mundiales utiliza software australiano.²³ Nueva Zelanda, por su parte, pese a su pequeño tamaño, es un jugador de peso mundial en la industria láctea –se destaca especialmente en leche en polvo–, con una altísima productividad. Noruega, por su lado, ha desarrollado desde fines del siglo XIX conocimientos sofisticados en geología, biología marina y forestal, meteorología y oceanografía y, durante el último cuarto del siglo XX, en la explotación *offshore* del petróleo, sector que se convirtió en el principal motor de la economía noruega desde los años setenta (Ville y Wicken, 2012).

En el cuadrante sudoeste tenemos a países con un bajo ExpoTec –sus exportaciones están más bien dominadas por los productos primarios, las manufacturas intensivas en recursos naturales o las manufacturas de baja tecnología–, y que además cuentan con reducidas CI locales; por ello los llamaremos “no innovadores primarizados”. Se encuentran aquí países como Nigeria, Argelia, Irán, Arabia Saudita, Kuwait, Ecuador, Paraguay, Venezuela, Perú, Emiratos Árabes Unidos, Colombia, Kasajistán, Egipto, Uruguay, Ucrania, Indonesia, Chile, Argentina, Sudáfrica, Qatar, Rusia, Brasil o Grecia. Nótese que, en términos de CI, estos últimos cuatro países no se encuentran demasiado lejos del cuadrante sudeste.

En el cuadrante noroeste encontramos países cuya canasta exportable está dominada por las manufacturas de media y alta tecnología, pero que disponen de reducidas CI locales. En rigor, se trata de países que se han insertado en los eslabones de “ensamble” y de menor agregación de valor en las CGV, a partir de que sus bajos costos laborales más que compensan su baja productividad relativa. De hecho, el *core* tecnológico embebido en las manufacturas que estos países exportan no está concebido fronteras adentro. Es por tal razón que los hemos designado como “ensambladores”. En una eventual fotografía de la década de 1960, previo a las etapas de relocalización mundial de las cadenas productivas, este cuadrante estaría ausente. Forman parte de este grupo países como Filipinas, Tailandia, México, Rumania, Vietnam, Turquía, Costa Rica, India, Polonia, Eslovaquia, Malasia, Hungría y Portugal, si bien estos últimos cinco se encuentran relativamente cerca del cuadrante nordeste. La India, por su lado, se encuentra como un “híbrido” entre el cuadrante noroeste y el sudoeste, al igual que Ucrania y Grecia.

²³ Véase <www.mining-technology.com/features/featureaustralia-unlimited-exporting-australian-mining-expertise-4179610/>.

Por último, aparece un quinto tipo, que agrupa aquellos países que, si bien son heterogéneos respecto del tipo de bienes en el que están especializados, comparten índices de CI cercanos al promedio. Por ello es que hemos preferido reclasificar como “intermedios” a países de la periferia europea como Polonia, Eslovaquia, Hungría, España, Grecia y Portugal, junto con Hong Kong, Qatar, Brasil, Rusia y China. Nótese que tres de los cuatro BRIC están aquí, con China exportando mayormente manufacturas de medio y alto contenido tecnológico, y Brasil y Rusia más especializados en productos primarios. La India –el BRIC faltante– está relativamente próxima a este grupo de los “intermedios”: su ExpoTec es más bien intermedio, pero su índice de CI es más bajo que los de Rusia, Brasil y China.

Debe observarse que existe una altísima correlación entre el IDH y la posesión de CI. Todos los países “innovadores”, sean “industriales” o “con base en los recursos naturales” tienen guarismos muy elevados de IDH, lo cual no ocurre con los “ensambladores” o los “no innovadores primarizados”.²⁴ De esta manera, el nivel de desarrollo parece estar mucho más asociado a la existencia de tales CI que a la composición de las exportaciones. Si bien es cierto que la mayoría de los países desarrollados posee una canasta exportable dominada por las manufacturas de media y alta tecnología, también existen países como Australia, Nueva Zelanda, Noruega y, en menor medida, Canadá, donde los recursos naturales han sido –y siguen siendo– palancas clave del desarrollo. Por el contrario, países como México, Filipinas o Tailandia, entre otros, cuentan con una canasta exportable relativamente similar a la de Alemania, Japón o Estados Unidos y, sin embargo, lejos están de ser desarrollados.

Estructura de exportaciones, capacidades innovadoras e inserción en las cadenas globales de valor

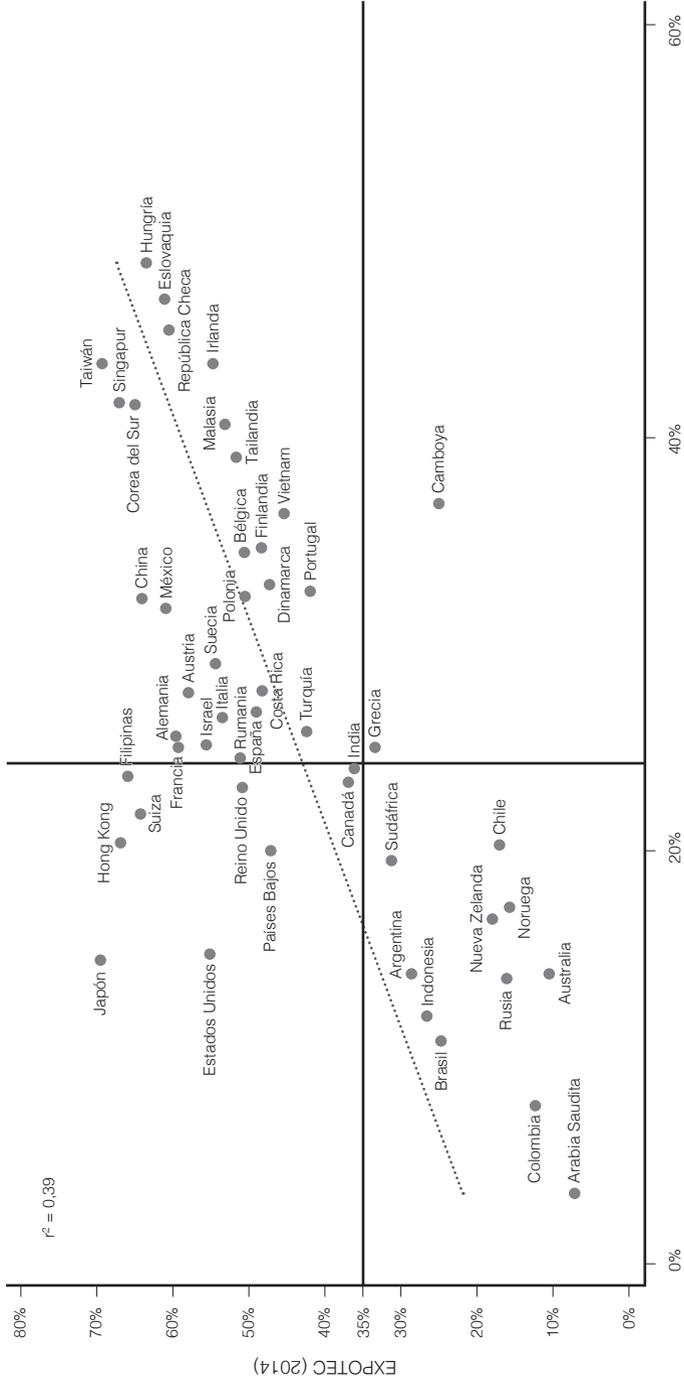
En los gráficos 6, 7 y 8 se presenta la relación existente entre el ExpoTec y la participación relativa total, aguas arriba y aguas abajo en CGV, respectivamente. Por un lado, se aprecia que existe una cierta correlación entre la participación relativa en las CGV y el perfil de la canasta exportable (r^2 de 0,23, gráfico 6), de modo que los países que más participan en las CGV tienden a tener una canasta exportable más dominada por las manufacturas de media y alta tecnología. Sin embargo, hay excepciones, como Noruega, Chile o Rusia, con una participación en las CGV por encima de la media mundial y un ExpoTec bajo; o como Japón y Estados Unidos, con una participación en las CGV inferior a la media mundial y un ExpoTec alto.

La correlación entre ambas variables se intensifica cuando se considera solo la participación relativa aguas arriba (r^2 de 0,39, gráfico 7), aunque también aparecen algunos *outliers* marcados, como Estados Unidos, Japón y Camboya; en este último caso, el ExpoTec es bajo por estar especializado en manufacturas de baja tecnología como la indumentaria.

Por el contrario, la asociación entre el ExpoTec y la participación relativa aguas abajo en las CGV es negativa y más débil que en la modalidad aguas arriba (r^2 de -0,17, gráfico 8). En este caso hay cuatro países que son claramente *outliers*. Japón, con la particularidad de una muy alta participación aguas abajo en tanto proveedor

²⁴ Para un mayor desarrollo, véase Schteingart y Coatz (2015).

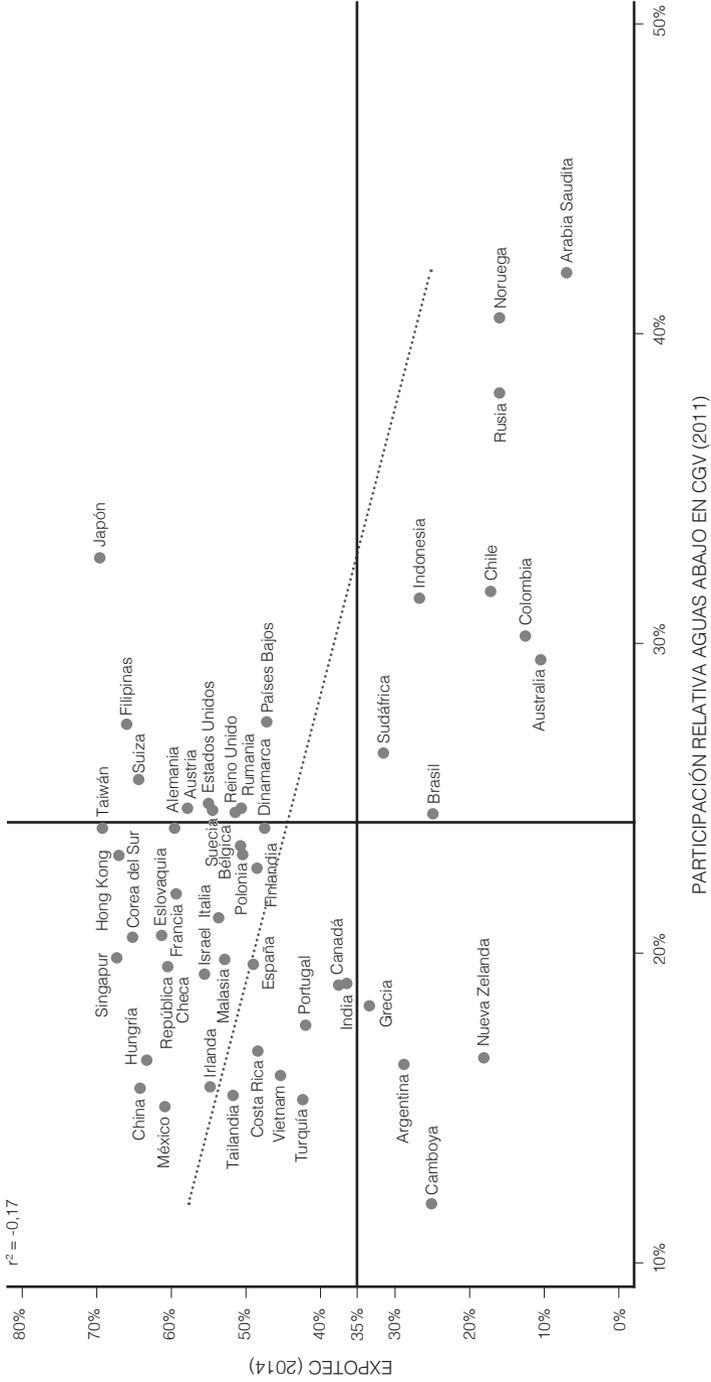
GRÁFICO 7
Participación relativa aguas arriba en CGV (2011) y contenido tecnológico de las exportaciones (ExpoTec) (2014)



PARTICIPACIÓN RELATIVA AGUAS ARRIBA EN CGV (2011)

Fuente: Elaboración propia con base en COMTRADE y TIVA-OCDE.

GRÁFICO 8
Participación relativa aguas abajo en CGV (2011) y contenido tecnológico de las exportaciones (Expotec) (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en COMITRADE y TIVA-OCDE.

de insumos intermedios manufacturados, a diferencia de países como Noruega, Rusia o Arabia Saudita, entre otros, que son proveedores de productos primarios; también Camboya, país que se encuentra cerca de la demanda final vía la confección de prendas de vestir. La Argentina y Nueva Zelanda lo son fundamentalmente por su especialización en productos agroindustriales: a diferencia de los hidrocarburos o los minerales –bienes intermedios en general transformados por los países importadores con vistas a una nueva exportación–, los productos agroindustriales suelen ser bienes finales o intermedios, si son consumidos en el país de destino.

Ahora bien, la relación entre la participación relativa en las CGV y las CI de los países es baja (r^2 de 0,07, gráfico 9). Por un lado, en el cuadrante nordeste se encuentran países con altas CI y con una participación total relativa en las CGV superior al promedio mundial, y son Corea, Taiwán, Singapur, Finlandia, Irlanda, Bélgica, Dinamarca y Finlandia los más paradigmáticos al respecto. En el cuadrante sudoeste están aquellos países con bajas CI y una participación relativa en las CGV inferior a la media mundial: la Argentina, Brasil, Colombia, Turquía o Indonesia son los que se hallan más próximos al vértice sudoeste del gráfico. En los cuadrantes noroeste y sudeste están los países que más contradicen la asociación entre variables. Por un lado, Estados Unidos, Nueva Zelanda o Canadá, entre otros, se destacan por poseer altas CI y una baja participación relativa total en las CGV. Por el otro, Eslovaquia, Malasia, Polonia, Malasia, Vietnam o Filipinas –por mencionar algunos– poseen una participación relativa en CGV superior a la media mundial, pero moderadas o bajas CI.

Las grandes multinacionales: origen y sectores

Las grandes multinacionales, actores clave de la reconfiguración de la geografía económica mundial de las últimas décadas, han tenido un rol crucial en la coordinación de cadenas crecientemente complejas, basadas en la posesión de determinadas capacidades difícilmente replicables por sus competidores. El estudio de sus características principales, su origen, su inscripción sectorial y sus CI resulta complementario del análisis a nivel de países presentado hasta aquí.

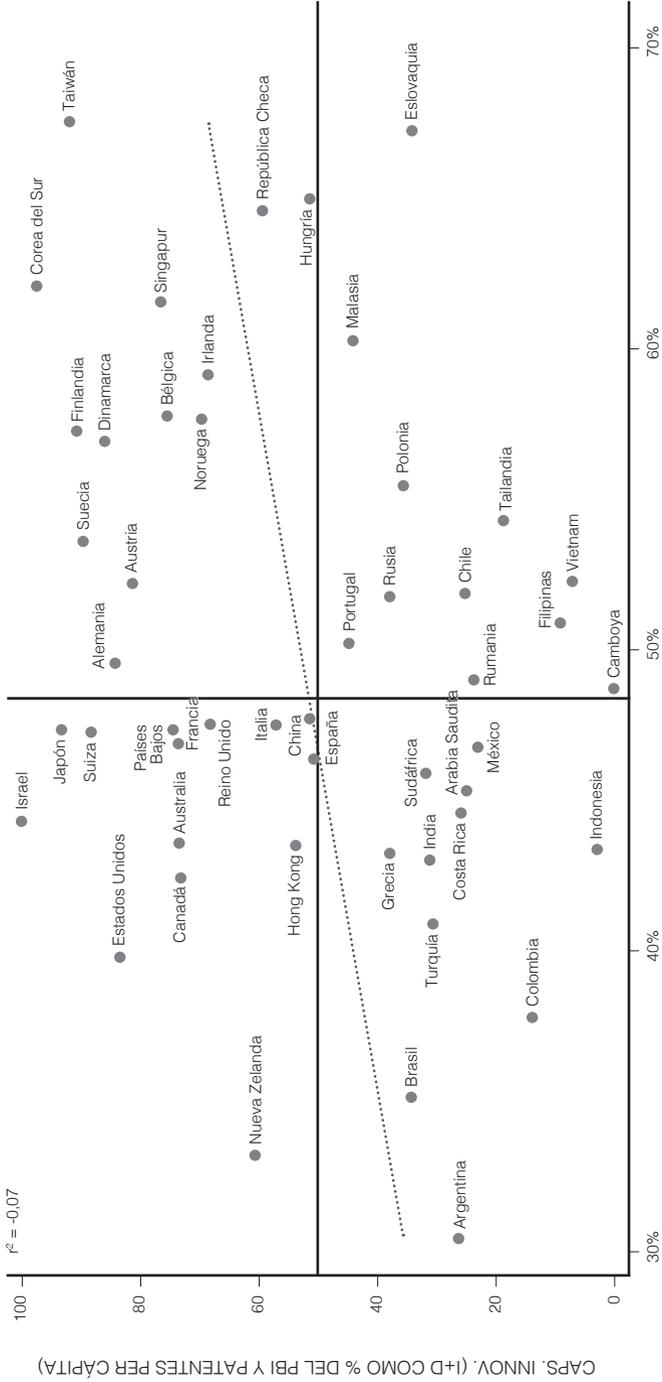
La revista *Forbes*, en su anual *Fortune Global 2000* para el año 2014, presenta un *ranking* de las dos mil empresas más grandes del mundo organizado a partir del cruce de cuatro variables: valor de mercado de las firmas, ventas anuales, ganancias anuales y activos. Con base en este *ranking*, hemos construido un “índice de empresa líder”²⁵ y, posteriormente, hemos clasificado a las empresas según su nacionalidad de origen, lo que a su vez permite establecer un *ranking* de países propietarios de activos transnacionales, tanto en términos absolutos como per cápita (cuadro 1).²⁶

Estados Unidos sigue dominando claramente en esta dimensión, ya que posee el control del 28,5% del total de empresas incluidas en esta “megacúpula empresaria” mundial, del 41,1% de su valor de mercado, del 30,1% de sus ventas y del 23,1% de sus activos. El hegemon norteamericano puntúa 826,3 unidades en nuestro “índice absoluto de firmas líderes” y da cuenta del 31% global; gigantes como JP Morgan (finanzas), ExxonMobil (energía), General Electric (energía), Apple (electrónica de

²⁵ Véase el subtítulo “Cuestiones metodológicas”.

²⁶ A dicho índice se lo dividió por 1.000.000, para facilitar la lectura.

GRÁFICO 9
Capacidades innovadoras (media 2011-2014) y participación total relativa en CGV (2011)



Fuente: Elaboración propia con base en Unesco, USPTO, Banco Mundial y TIVA-OCDE.

consumo), Citigroup (finanzas), Chevron (energía), WalMart (*retail*), AT&T (telecomunicaciones), Microsoft (informática), IBM (informática), Procter & Gamble (bienes de consumo masivo), Johnson y Johnson (bienes de consumo masivo), Google (informática), General Motors (automotriz), Pfizer (medicamentos), Hewlett-Packard (informática y electrónica), Coca Cola (alimentos y bebidas), Intel (electrónica) y Boeing (aeroespacial) son algunos ejemplos del más de medio millar de firmas estadounidenses que integran el lote.

Luego, Japón explica el 11,3% de la megacúpula, con un “índice absoluto de firmas líderes” del 10%; compañías como Toyota (automotriz), Mitsubishi Financial (finanzas), Sumitomo Mitsui Financial (finanzas), Honda (automotriz), Nissan (automotriz), Mitsubishi Corp. (comercio), Hitachi (electrónica), Canon (electrónica), Sony (electrónica), Panasonic (electrónica), Bridgestone (neumáticos y autopartes) y Toshiba (electrónica) se destacan entre las más de 200 de origen japonés. China ocupa el tercer lugar, con el 7,5% de las empresas y un índice del 6,8%; compañías financieras como ICBC, China Construction Bank, Agricultural Bank of China o el Bank of China, junto con otras como PetroChina (energía), Sinopec (energía), China Telecom (telecomunicaciones) o SAIC Motor (automotriz) son algunas de las más grandes.

A continuación, tres países europeos ocupan las posiciones siguientes. Reino Unido posee el 4,7% de las empresas más grandes y un “índice absoluto de firmas líderes” del 5,3%; Francia alcanza el 3,3% y el 4,8%, respectivamente; y Alemania explica el 2,6% del número total de firmas, con un índice del 3,5%.²⁷ Canadá aparece en el séptimo lugar (2,9% y 3,3%, respectivamente) y a continuación se ubican dos de los emergentes asiáticos: Corea del Sur, con 61 empresas en el *ranking* de las dos mil más grandes (3,1%) –principalmente vinculadas a los complejos metalmeccánico y electrónico– y un puntaje de 73 en el “índice absoluto de firmas líderes” (2,7% mundial); y Hong Kong (2,9% y 2,7%, respectivamente), aunque muy probablemente en este caso se trate de firmas chinas con sede en esta ciudad-Estado. Suiza completa el *top 10*, con 49 empresas (2,5% y 2,7%), entre las que destacan algunas de medicamentos y finanzas. Estos diez países explican el 69% de las dos mil empresas líderes a nivel mundial y concentran un poco más del 77% del valor de mercado, las ventas y las ganancias y el 75,6% de los activos totales.²⁸

Dentro de los emergentes, además de los ya mencionados, sobresalen India –que ocupa el undécimo lugar, con 55 firmas (2,8%) y un puntaje de 60,8 en el “índice” (2,3% mundial)–, Rusia (28 firmas), Brasil (25), Arabia Saudita (20), Malasia (17), Tailandia (17), México (16), Sudáfrica (15) y Turquía (12). En Brasil, se destacan com-

²⁷ Sin embargo, Alemania supera largamente a estos otros dos países en PBI y en exportaciones. La razón principal reside en el predominio de los “campeones ocultos” alemanes –*hidden champions*, término acuñado por Hermann Simon en 1996 en su libro *Hidden champions: lessons from 500 of the world's best unknown companies*–, empresas grandes –pero no gigantes– o pymes de altísima productividad, especialización en nichos y capacidades innovadoras. El llamado *Mittelstand* alemán está nutrido de este tipo de firmas, a diferencia de Francia, por ejemplo, caracterizada por una trama empresarial más polarizada entre gigantes multinacionales de muy elevada internacionalización y pymes relativamente más rezagadas en términos competitivos.

²⁸ Llama la atención el relativo rezago de Italia, que aparece en el puesto 18, pese a que es la octava economía mundial. Ello se debe al enorme peso de las pymes en la economía italiana, que compensa la relativa escasez de empresas gigantes. A modo de ejemplo, en 2012 el 68% del valor agregado italiano fue explicado por pymes, cifra muy superior al promedio de la Unión Europea (57,6%) (datos de EU Commission, London Economics).

pañías como Petrobras (energía), Itaú (finanzas), Bradesco (finanzas), Banco do Brasil (finanzas), Vale (minería), jbs (alimentos) o Embraer (aeronáutica); en México, América Móvil (servicios de telecomunicaciones), Femsa (bebidas), Cemex (cemento), Televisa (cable y televisión) o Bimbo (alimentos). Chile posee ocho compañías en el top 2.000 –entre las que se encuentran Falabella y Cencosud (comercio), y LAN (aerolínea)– y Colombia, seis compañías –se destaca la energética Ecopetrol–. La Argentina apenas tiene dos firmas en el *ranking* (Ternium y Tenaris, siderúrgicas), ambas pertenecientes al *holding* Techint y con sede formal en Luxemburgo.

La configuración sectorial del panel exhibe un elevado grado de concentración (cuadro 2). El 25,5% está compuesto por firmas ligadas al sector financiero (bancos, servicios financieros y seguros), que acumulan un 27,5% en términos del índice absoluto y casi un tercio del total de ganancias. El sector de petróleo y gas es también muy importante, con el 4,8% del total de las firmas, el 14,3% de las ventas y el 6,4% del *share* en el “índice absoluto de firmas líderes”. Por su parte, las actividades de radiodifusión y telecomunicaciones, electricidad, gas y agua, comercio, electrónica, maquinaria, automotriz, alimentos y bebidas, químicos, medicamentos, y minería y metales también tienen un peso considerable en el *ranking*. En conjunto, todas las ramas anteriormente mencionadas dan cuenta del 77,5% del “índice absoluto de firmas líderes”.

Prácticamente, no hay CGV en la que empresas con origen en los Estados Unidos no participe activa y preponderantemente; estas firmas lideran en forma abrumadora en sectores como servicios para la salud, hoteles y restaurantes, equipos médicos, informática, aeroespacial, medicamentos y artículos de limpieza y cuidado, a la vez que ocupan lugares de privilegio en electrónica, alimentos y bebidas, conglomerados diversificados, maquinaria pesada, indumentaria, petróleo y gas, químicos, servicios financieros, y seguros y servicios empresariales (cuadro 3). Tienen menor presencia en materiales para la construcción (lideran Francia, China, Japón y Suiza), bancos (China), inmobiliarias (Hong Kong), servicios de construcción (China, Japón y Francia) y minería y metales (China y Japón).

La participación de empresas japonesas tiende a ser más concentrada en términos sectoriales. Destaca su presencia en automotriz (33,5% del *share* global en el índice absoluto, en el primer puesto) y electrónica (23,9%, también en el primer puesto); por el contrario, no cuenta con empresas de élite en campos como el aeroespacial, informática o servicios para la salud. En el caso de China, su poderío es notorio en ramas ligadas a la construcción (materiales de construcción, servicios de construcción e inmobiliarias), actividades protagonistas del *boom* derivado de la acelerada urbanización y la expansión de la infraestructura en las últimas décadas. La presencia china también es muy fuerte en bancos y minería y metales –es el mayor productor mundial de mineral de hierro, acero y carbón–; en cambio, el gigante asiático todavía no cuenta con campeones mundiales en sectores como el aeroespacial, la indumentaria –aquí es un país ensamblador, no tiene marcas propias de renombre–, la industria química o de la salud.

Las firmas británicas tienen una injerencia destacada en campos como el aeroespacial, la industria editorial, servicios financieros y seguros, medicamentos, servicios empresariales, minería y metales, alimentos y bebidas y artículos de limpieza y cuidado; a la vez, su presencia es relativamente baja en las industrias automotriz y electrónica. Las empresas francesas se destacan en los sectores aeroespacial, automotriz, artículos de limpieza y cuidado, indumentaria, materiales y servicios de

CUADRO 2
Cantidad de empresas en Fortune Global 2000, valor de mercado, ventas, ganancias, activos e índice de firmas líderes según rama (2014)

Rama	Total empresas	%	Valor de mercado	%	Ventas	%	Ganancias	%	Activos	%	Índice absoluto de firmas líderes	%
Bancos	288	14,4%	6.082	13,7%	3.621	9,4%	544	18,6%	82.284	51,1%	395	14,8%
Servicios financieros y seguros	221	11,1%	3.925	8,8%	3.998	10,4%	404	13,8%	35.853	22,3%	340	12,7%
Petróleo y gas	95	4,8%	3.578	8,1%	5.492	14,3%	334	11,4%	5.855	3,6%	172	6,4%
Radiofusión y telecomunicaciones	87	4,4%	2.871	6,5%	1.913	5,0%	208	7,1%	3.911	2,4%	156	5,8%
Electricidad, gas y agua	109	5,5%	1.573	3,5%	1.855	4,8%	64	2,2%	4.582	2,8%	151	5,6%
Comercio	119	6,0%	2.151	4,9%	3.694	9,6%	108	3,7%	2.613	1,6%	150	5,6%
Electrónica	109	5,5%	2.616	5,9%	2.385	6,2%	165	5,6%	2.530	1,6%	130	4,9%
Maquinaria	88	4,4%	1.578	3,6%	1.164	3,0%	84	2,9%	1.785	1,1%	115	4,3%
Automotriz	53	2,7%	1.449	3,3%	2.345	6,1%	125	4,3%	3.003	1,9%	104	3,9%
Alimentos y bebidas	74	3,7%	2.001	4,5%	1.264	3,3%	109	3,7%	1.564	1,0%	95	3,6%
Químicos	67	3,4%	1.377	3,1%	1.019	2,7%	81	2,8%	1.257	0,8%	90	3,4%
Medicamentos	52	2,6%	2.691	6,1%	1.064	2,8%	112	3,8%	1.502	0,9%	85	3,2%
Minería y metales	89	4,5%	1.201	2,7%	1.578	4,1%	20	0,7%	2.364	1,5%	85	3,2%
Transporte y correo	72	3,6%	1.072	2,4%	1.024	2,7%	62	2,1%	1.506	0,9%	82	3,1%
Inmobiliarias	72	3,6%	902	2,0%	307	0,8%	72	2,4%	1.920	1,2%	70	2,6%
Conglomerados diversificados	39	2,0%	1.184	2,7%	978	2,5%	67	2,3%	1.887	1,2%	65	2,4%
Otros	84	4,2%	1.328	3,0%	647	1,7%	64	2,2%	1.214	0,8%	60	2,2%
Informática	40	2,0%	2.228	5,0%	517	1,3%	100	3,4%	810	0,5%	50	1,9%
Servicios de construcción	49	2,5%	392	0,9%	999	2,6%	23	0,8%	1.235	0,8%	47	1,8%
Aeroespacial	20	1,0%	520	1,2%	471	1,2%	27	0,9%	631	0,4%	37	1,4%
Indumentaria	26	1,3%	655	1,5%	291	0,8%	28	0,9%	297	0,2%	33	1,2%
Artículos para limpieza y cuidado	24	1,2%	748	1,7%	312	0,8%	33	1,1%	423	0,3%	29	1,1%
Equipos médicos	23	1,2%	739	1,7%	235	0,6%	33	1,1%	419	0,3%	28	1,0%
Servicios empresariales	31	1,6%	470	1,1%	303	0,8%	19	0,7%	389	0,2%	27	1,0%
Materiales	21	1,1%	298	0,7%	296	0,8%	12	0,4%	461	0,3%	26	1,0%
de construcción												
Hoteles y restaurantes	19	1,0%	411	0,9%	179	5%	15	0,5%	246	0,2%	18	0,7%
Servicios para la salud	11	0,6%	169	0,4%	214	0,6%	7	0,2%	173	0,1%	10	0,4%
Edición e impresión	11	0,6%	137	0,3%	102	0,3%	8	0,3%	146	0,1%	10	0,4%
Papel	7	0,4%	63	0,1%	94	0,2%	3	0,1%	118	0,1%	6	0,2%
Total	2.000	100%	44.410	100%	38.361	100%	2.928	100%	160.974	100%	2.669	100%

Nota: Los valores de mercado, ventas, ganancias y activos están en miles de millones de dólares.

Fuente: Elaboración propia con base en información de *Forbes Global Fortune 2000*, edición 2014.

CUADRO 3
Participación de cada país en el “índice absoluto de firmas líderes” según rama (2014)

Rama / País	USA	JPN	CHN	UK	FRA	GER	CAN	KOR	HKG	SWI	IND	AUS
Aeroespacial	52,6%	0,0%	0,0%	12,7%	26,3%	0,0%	4,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alimentos y bebidas	36,8%	4,8%	5,7%	9,1%	5,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,2%	4,6%	0,0%	0,0%
Artículos de limpieza y cuidado	49,9%	6,7%	0,9%	9,6%	11,5%	14,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Automotriz	14,7%	33,5%	7,1%	3,0%	8,3%	16,2%	2,4%	9,3%	0,0%	0,0%	4,0%	0,0%
Bancos	11,3%	6,0%	13,4%	4,0%	4,1%	1,4%	5,1%	1,0%	0,4%	0,1%	4,6%	3,9%
Comercio	42,8%	17,6%	1,3%	6,4%	2,9%	1,3%	3,9%	3,6%	2,4%	1,8%	0,4%	4,1%
Conglomerados diversificados	32,8%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	9,3%	0,0%	0,3%	15,2%	5,1%	0,0%	0,0%
Edición e impresión	38,5%	10,9%	0,0%	26,3%	9,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Electricidad, gas y agua	33,2%	7,3%	6,4%	6,9%	6,1%	4,9%	0,2%	2,2%	4,7%	0,1%	3,0%	1,2%
Electrónica	37,2%	23,9%	4,4%	0,1%	1,7%	0,4%	0,0%	8,3%	2,1%	2,1%	0,0%	0,0%
Equipos médicos	73,0%	0,9%	0,0%	1,5%	4,6%	10,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Hotels y restaurantes	80,2%	3,3%	1,6%	13,0%	1,9%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Indumentaria	34,4%	5,6%	0,0%	3,5%	18,0%	6,9%	0,0%	0,0%	7,0%	5,9%	0,0%	0,0%
Informática	55,2%	0,0%	8,7%	0,0%	5,5%	6,4%	2,1%	2,0%	0,0%	0,0%	11,5%	0,0%
Inmobiliarias	25,0%	9,8%	17,1%	3,3%	3,7%	0,0%	4,5%	0,3%	26,2%	0,0%	0,0%	4,9%
Maquinaria	38,9%	12,8%	8,3%	1,9%	5,5%	0,0%	4,7%	3,8%	0,0%	5,4%	1,1%	0,0%
Materiales de construcción	0,5%	16,4%	16,6%	0,0%	21,6%	9,5%	0,0%	0,0%	0,0%	19,0%	0,0%	0,0%
Medicamentos	48,2%	11,9%	1,5%	8,1%	4,3%	3,1%	1,4%	0,0%	0,0%	9,0%	0,6%	1,4%
Minería y metales	9,9%	10,4%	17,7%	9,4%	0,0%	0,2%	5,6%	5,8%	1,8%	3,0%	6,4%	7,7%
Otros	46,1%	12,7%	4,3%	10,8%	0,0%	4,3%	0,0%	1,2%	6,7%	2,5%	2,7%	0,6%
Papel	43,2%	9,3%	0,0%	9,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Petróleo y gas	30,1%	5,1%	4,7%	2,3%	7,8%	0,0%	7,8%	2,8%	2,1%	0,0%	6,3%	2,0%
Químicos	29,0%	10,1%	0,0%	4,2%	3,3%	12,7%	4,4%	2,7%	0,1%	3,3%	0,0%	0,0%
Radiodifusión y telecomunicaciones	25,9%	6,9%	2,3%	7,1%	3,6%	2,3%	5,3%	2,3%	4,6%	1,6%	1,2%	2,0%
Servicios de construcción	8,9%	15,1%	27,3%	0,1%	13,9%	0,1%	0,3%	3,5%	6,0%	0,0%	4,8%	0,0%
Servicios empresariales	39,9%	5,9%	0,0%	12,6%	14,3%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,3%	2,2%	3,6%
Servicios financieros y seguros	35,5%	6,6%	5,8%	7,7%	3,0%	3,8%	3,7%	4,3%	1,4%	6,8%	0,8%	3,1%
Servicios para la salud	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transporte y correo	30,9%	19,8%	6,4%	2,8%	1,7%	6,6%	5,1%	1,3%	3,9%	1,8%	0,0%	1,9%
Promedio país	30,9%	10,0%	6,8%	5,2%	4,8%	3,5%	3,3%	2,7%	2,7%	2,7%	2,3%	2,0%

Notas: Los valores de mercado, ventas, ganancias y activos están en miles de millones de dólares. USA: Estados Unidos; JPN: Japón; CHN: China; UK: Reino Unido; FRA: Francia; GER: Alemania; CAN: Canadá; KOR: Corea; HKG: Hong Kong; swi: Suiza; IND: India; AUS: Australia.
Fuente: Elaboración propia con base en información de *Forbes Global Fortune 2000*, edición 2014.

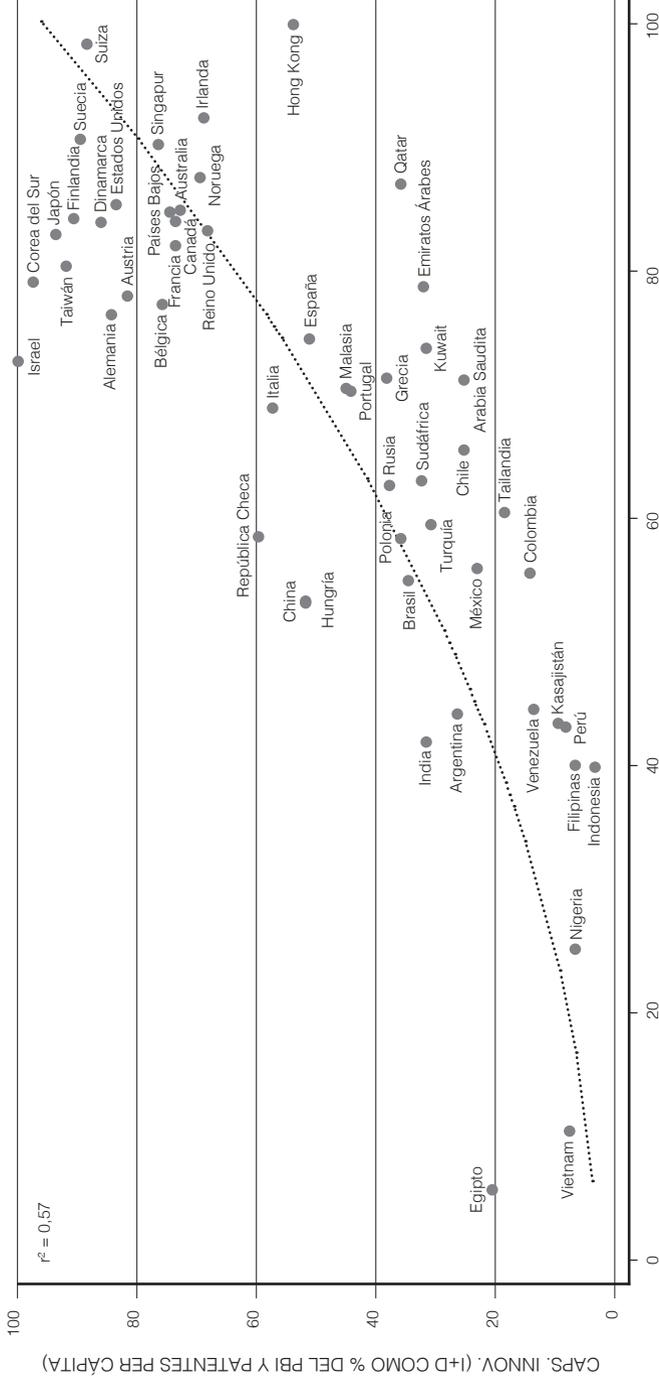
CUADRO 3 (cont.)
Participación de cada país en el “índice absoluto de firmas líderes” según rama (2014)

Rama / País	RUS	ESP	NET	SWE	TWN	ITA	BRA	MEX	Resto	Total fila	Share rama en total
Aeroespacial	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,8%	0,6%	0,0%	0,9%	100%	1,4%
Alimentos y bebidas	0,0%	0,0%	7,0%	0,0%	1,1%	0,0%	3,8%	6,2%	12,4%	100%	3,6%
Artículos de limpieza y cuidado	0,0%	0,0%	0,0%	7,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	100%	1,1%
Automotriz	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	100%	3,9%
Bancos	1,8%	4,2%	0,0%	3,1%	0,1%	2,3%	2,9%	1,0%	29,4%	100%	14,8%
Comercio	1,4%	0,1%	1,7%	0,0%	0,1%	1,1%	1,1%	0,6%	5,7%	100%	5,6%
Conglomerados diversificados	0,0%	0,0%	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%	3,7%	21,5%	100%	2,4%
Edición e impresión	0,0%	0,0%	2,4%	12,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%	0,4%
Electrónica	2,2%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,2%	2,3%	0,0%	11,1%	100%	5,6%
Equipos médicos	0,0%	0,0%	1,8%	2,7%	10,7%	0,0%	0,0%	0,0%	4,6%	100%	4,9%
Hotels y restaurantes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,7%	100%	1,0%
Indumentaria	0,0%	8,7%	0,0%	7,3%	0,1%	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%	100%	0,7%
Informática	0,7%	1,4%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,3%	100%	1,2%
Inmobiliarias	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	100%	1,9%
Maquinaria	2,6%	0,0%	0,0%	8,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,9%	100%	4,3%
Materiales de construcción	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,7%	10,7%	100%	1,0%
Medicamentos	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,3%	100%	3,2%
Minería y metales	5,4%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	4,1%	2,8%	7,6%	100%	3,2%
Otros	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	7,4%	100%	2,2%
Papel	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	37,7%	100%	0,2%
Petróleo y gas	1,2%	1,4%	2,3%	0,0%	1,3%	2,3%	0,8%	0,0%	12,0%	100%	6,4%
Químicos	1,1%	0,0%	7,4%	0,0%	5,6%	0,0%	2,3%	0,0%	18,4%	100%	3,4%
Radiodifusión y telecomunicaciones	3,6%	2,4%	2,0%	2,0%	1,3%	1,3%	0,8%	3,1%	18,3%	100%	5,8%
Servicios de construcción	0,0%	8,1%	1,9%	3,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,9%	100%	1,8%
Servicios empresariales	0,0%	0,0%	3,2%	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	0,0%	2,6%	100%	1,0%
Servicios financieros y seguros	0,0%	0,8%	3,1%	1,2%	3,4%	2,8%	0,1%	0,0%	6,0%	100%	12,7%
Servicios para la salud	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%	0,4%
Transporte y correo	0,0%	4,9%	0,0%	0,0%	0,0%	2,1%	0,5%	0,0%	10,3%	100%	3,1%
Promedio país	1,7%	1,7%	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%	1,2%	0,8%	11,8%	100%	100,0%

Notas: Los valores de mercado, ventas, ganancias y activos están en miles de millones de dólares. RUS: Rusia; ESP: España; NET: Países Bajos; SWE: Suecia; TWN: Taiwán; ITA: Italia; BRA: Brasil; MEX: México.

Fuente: Elaboración propia con base en información de *Forbes Global Fortune* 2000, edición 2014.

GRÁFICO 10
Capacidades innovadoras (media 2011-2014) e índice de firmas líderes de Fortune Global 2000 (2014)



ÍNDICE DE FIRMAS LÍDERES FORTUNE GLOBAL 2000

Fuente: Elaboración propia con base en USPTO, Unesco, Banco Mundial y Forbes.

construcción, y servicios empresariales, en tanto que su presencia es más débil en minería y metales, petróleo y gas o la electrónica. Los gigantes alemanes participan más activamente en campos como el automotriz, indumentaria, artículos de limpieza y cuidado, químicos, equipos médicos y materiales de construcción. Llama la atención la ausencia de empresas alemanas en el sector de maquinarias, donde Alemania se destaca fuertemente a nivel de exportaciones; aquí vale perfectamente el ya mencionado fenómeno de los *hidden champions*.

Ahora bien, ¿es posible establecer alguna relación entre nuestro indicador de CI nacionales descrito anteriormente y la presencia de grandes empresas en el Fortune Global 2000? En principio, puede observarse que la correlación entre ambas variables es elevada (r^2 de 0,57, gráfico 10);²⁹ ciertamente, los países de altas CI son también aquellos que presentan puntajes elevados según el índice de firmas líderes per cápita. Dicho esto, hay que considerar algunos pocos *outliers* dignos de mención. Por ejemplo: Hong Kong lidera el *ranking* de países según esta última variable, pero se ubica en rangos más modestos en CI; es muy probable que la localización de los *headquarters* de muchas empresas chinas en este país provoque una distorsión estadística. Inversamente, Israel lidera el *ranking* de CI y está algo rezagado en el índice de firmas líderes per cápita; en este caso, es conocido que su dinamismo innovador se basa principalmente en *start-ups* más que a través de grandes campeones nacionales.³⁰ Por su parte, países de Medio Oriente como Qatar, Emiratos Árabes, Kuwait o Arabia

CUADRO 4
Las diez empresas que más gastan en investigación
y desarrollo a nivel mundial (2013)

Empresa	País	Rama	Sector	Gastos en I+D	I+D/ventas	Ranking índice combinado Forbes
Volkswagen	Alemania	Automotriz	Industria	13.500	5,2%	19
Samsung	Corea	Electrónica	Industria	13.400	6,4%	22
Intel	USA	Electrónica	Industria	10.600	20,1%	78
Microsoft	USA	Informática	Servicios	10.400	13,4%	32
Roche	Suiza	Medicamentos	Industria	10.000	19,0%	90
Novartis	Suiza	Medicamentos	Industria	9.900	16,8%	54
Toyota	Japón	Automotriz	Industria	9.100	3,5%	12
Johnson & Johnson	USA	Equipos médicos	Industria	8.200	11,5%	41
Google	USA	Informática	Servicios	8.000	13,2%	52
Merck	USA	Medicamentos	Industria	7.500	17,0%	99

Notas: Los valores de gastos en I+D están en miles de millones de dólares. USA: Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia con base en *Forbes* Fortune Global 2000.

²⁹ Al efecto de esta regresión, el índice de firmas líderes fue considerado en términos per cápita.

³⁰ Israel es el segundo país del mundo en cantidad de firmas presentes en el NASDAQ, según Senor y Singer (2009).

Saudita presentan índices de firmas líderes per cápita relativamente elevados y CI más bien bajas; la explicación reside en la existencia de grandes bancos nacionales que absorben buena parte de sus extraordinarias rentas petroleras.

Debe señalarse como un dato más que representativo de la configuración y dinámicas analizadas hasta aquí el hecho de que todas las empresas con el mayor gasto absoluto en I+D se encuentran dentro del *top 100* del Fortune Global 2000 (cuadro 4). Solo las primeras diez empresas –especializadas principalmente en las industrias automotriz, farmacéutica, electrónica e informática– gastaron en conjunto cerca del 10% del total de los gastos en I+D mundiales, estimados en 1,7 billones de dólares (cifras para 2013).³¹

Conclusiones

En las últimas cuatro décadas la geografía económica mundial se ha transformado profundamente. Una de las manifestaciones de dichos cambios es que en la actualidad la clásica sinonimia entre “países desarrollados = países manufactureros” y “países subdesarrollados = países exportadores de materias primas” se ha vuelto más borrosa, a partir de la aparición de un conjunto de países aquí definidos como “ensambladores”, caracterizados por exportar manufacturas de media y alta tecnología pero sin mayores capacidades endógenas de innovación tecnológica. En todo caso, el común denominador del desarrollo parece estar en la disponibilidad y el control de tales capacidades, más que en la composición de la canasta exportable o del PBI. A su vez, la disponibilidad de elevadas capacidades suele estar asociada a la existencia de grandes campeones nacionales –tanto privados como públicos– con potencia inversora en I+D; y que han liderado la construcción de la nueva geografía económica mundial, organizada sobre la base de las CGV.

¿Qué opciones tienen los países periféricos? Una mayor participación en las CGV o una mayor extranjerización de las estructuras productivas locales no necesariamente se correlaciona positivamente con la disponibilidad de CI ni con su acumulación. No parece que la solución estribe en la aplicación de las difundidas recetas para insertarse activamente en las CGV y para beneficiarse de los flujos internacionales de capital como la mera liberalización comercial, la plena desregulación de los flujos de IED o el disciplinamiento salarial (para una formulación reciente véase, por ejemplo, UNCTAD, 2013). Si bien este trabajo no aborda específicamente la cuestión, cabe señalar que múltiples estudios³² demuestran que el principal impulso al desarrollo tecnológico de los países ha venido de la mano de estados que durante décadas han ejecutado –y siguen ejecutando– consistentemente políticas industriales, científicas y tecnológicas que les han permitido crear las capacidades sobre las que se sustenta actualmente su posicionamiento en los eslabones y funciones de las CGV con mayores barreras a la entrada.

³¹ Disponible en <http://www.progressive-economy.org/trade_facts/world-rd-spending-1-7-trillion/>, con base en OCDE y National Science Foundation.

³² Para Estados Unidos, véanse Mazzucatto (2011) o Wade (2014); para Europa, véase Grabas y Nutzenadel (2014); para Corea, véanse Evans (1996), Amsden (2001) y Kohli (2004); para Taiwán, véase Wade (1990); para Japón, véase Johnson (1982); para China, véanse Fan (2004), Heilman y Shih (2013) y Lo y Wu (2014); para Noruega, véase Fagerberg *et al.* (2009).

De cara al desarrollo de la periferia, entonces, la pregunta central –y la tarea correspondiente– parece acercarse más a qué tipo de política industrial, científica y tecnológica es necesaria para mejorar su posición funcional en la geografía económica mundial. Quienes ocupan las posiciones con mayores barreras a la entrada –los países centrales y sus firmas líderes– y, por ende, dominan la división internacional del trabajo difícilmente abran el juego, por lo que no hay que olvidar que la tarea del cambio estructural para el desarrollo será siempre conflictiva. En cualquier caso, coincidimos con Dalle *et al.* (2013) en que el debate en curso sobre desarrollo y CGV debe recuperar el eslabón perdido clave en el análisis, el de la política industrial, científica y tecnológica, y dejar de focalizarse en cómo liberalizar y desregular –más– las economías de la periferia.

ANEXO

CUADRO A1
Indicadores de desarrollo económico, participación en CGV
y *stock* de IED como porcentaje del PBI (2011)

País	IDH	PBI per cápita	Participación aguas arriba (i)	Participación aguas abajo (ii)	Participación total en CGV (i) + (ii)	Stock de IED como % del PBI
Noruega	0,941	80.623	17,2%	40,5%	57,7%	41,0
Australia	0,930	46.132	14,1%	29,5%	43,6%	38,6
Suiza	0,930	58.686	21,7%	25,7%	47,3%	104,1
Dinamarca	0,920	43.575	32,8%	24,1%	56,9%	29,7
Países Bajos	0,919	44.591	20,0%	27,5%	47,4%	78,3
Estados Unidos	0,911	49.675	15,0%	24,9%	39,9%	23,1
Alemania	0,911	43.189	25,5%	24,1%	49,6%	21,0
Irlanda	0,909	48.980	43,5%	15,7%	59,2%	139,0
Canadá	0,909	42.197	23,4%	19,0%	42,4%	34,8
Nueva Zelanda	0,907	32.057	16,6%	16,6%	33,3%	41,1
Singapur	0,903	61.672	41,7%	19,9%	61,6%	271,0
Suecia	0,903	42.079	29,0%	24,6%	53,7%	67,2
Hong Kong	0,902	44.532	20,4%	23,2%	43,6%	458,3
Reino Unido	0,901	34.971	22,9%	24,7%	47,6%	48,7
Corea del Sur	0,891	32.225	41,6%	20,5%	62,1%	10,2
Israel	0,888	29.370	25,0%	19,3%	44,3%	26,7
Bélgica	0,886	38.130	34,4%	23,5%	57,9%	163,1
Japón	0,886	34.979	14,7%	32,8%	47,4%	3,7
Francia	0,884	36.691	25,1%	21,9%	47,0%	24,9
Austria	0,881	41.446	27,6%	24,7%	52,3%	39,1
Finlandia	0,881	38.432	34,6%	22,7%	57,3%	35,1
Taiwán	0,880	38.565	43,5%	24,1%	67,6%	12,5
Italia	0,873	35.151	26,4%	21,1%	47,6%	16,3
España	0,870	31.600	26,8%	19,7%	46,5%	44,5
República Checa	0,866	26.725	45,1%	19,6%	64,7%	60,4
Grecia	0,864	24.349	24,9%	18,4%	43,3%	10,6
Polonia	0,833	21.837	32,3%	23,3%	55,5%	38,4
Eslovaquia	0,832	22.483	46,7%	20,6%	67,3%	56,4
Portugal	0,825	25.133	32,6%	17,7%	50,3%	47,8
Hungría	0,823	20.886	48,5%	16,6%	65,1%	71,1
Chile	0,821	19.705	20,2%	31,7%	51,9%	68,4
Argentina	0,818	20.003	14,1%	16,4%	30,5%	17,4
Arabia Saudita	0,816	48.470	3,3%	42,0%	45,3%	29,5
Rusia	0,790	23.130	13,7%	38,1%	51,8%	27,2
Rumania	0,786	17.174	24,4%	24,6%	49,0%	40,8
Malasia	0,772	19.390	40,6%	19,8%	60,4%	41,5
Costa Rica	0,756	12.366	27,8%	16,9%	44,6%	39,9
Turquía	0,751	17.919	25,7%	15,3%	41,0%	22,4
México	0,748	15.210	31,7%	15,1%	46,8%	31,5
Brasil	0,742	14.831	10,7%	24,5%	35,2%	31,0
Tailandia	0,721	13.318	39,0%	15,4%	54,4%	42,4
Colombia	0,713	11.788	7,7%	30,2%	37,9%	29,5
China	0,707	10.221	32,1%	15,6%	47,7%	9,9
Indonesia	0,671	8.849	12,0%	31,5%	43,5%	22,9
Vietnam	0,657	4.786	36,3%	16,0%	52,3%	47,9
Filipinas	0,653	5.851	23,5%	27,4%	50,9%	13,8
Sudáfrica	0,651	11.838	19,5%	26,5%	45,9%	42,4
India	0,597	4.768	24,0%	19,1%	43,1%	11,5
Camboya	0,541	2.496	36,8%	11,9%	48,7%	48,4

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, PNUD, UNCTAD y TIVA-OCDE.

CUADRO A2
Indicadores de desarrollo económico, contenido tecnológico
de las exportaciones (ExpoTec), capacidades innovadoras
y grandes empresas per cápita (2011-2014)

País	IDH	PBI per cápita	ExpoTec	CI	Índice grandes empresas per cápita	Cuadrante (gráfico 5)
Noruega	0,941	80.623	15,8	69,7	0,88	Sudeste
Australia	0,930	46.132	10,5	73,3	0,84	Sudeste
Suiza	0,930	58.686	64,4	88,5	0,99	Nordeste
Dinamarca	0,920	43.575	47,2	86,2	0,84	Nordeste
Países Bajos	0,919	44.591	47,1	74,4	0,85	Nordeste
Alemania	0,911	43.189	59,5	84,3	0,77	Nordeste
Estados Unidos	0,911	49.675	55,1	83,4	0,85	Nordeste
Canadá	0,909	42.197	36,9	73,0	0,85	Nordeste
Irlanda	0,909	48.980	54,7	68,8	0,92	Nordeste
Singapur	0,903	61.672	67,1	76,4	0,90	Nordeste
Suecia	0,903	42.079	54,6	89,6	0,91	Nordeste
Hong Kong	0,902	44.532	67,0	53,9	1,00	Intermedios
Reino Unido	0,901	34.971	50,8	68,2	0,83	Nordeste
Corea del Sur	0,891	32.225	65,2	97,4	0,79	Nordeste
Israel	0,888	29.370	55,5	99,9	0,73	Nordeste
Bélgica	0,886	38.130	50,5	75,7	0,77	Nordeste
Japón	0,886	34.979	69,5	93,5	0,83	Nordeste
Francia	0,884	36.691	59,4	73,6	0,82	Nordeste
Austria	0,881	41.446	57,9	81,6	0,78	Nordeste
Finlandia	0,881	38.432	48,4	90,5	0,84	Nordeste
Taiwán	0,880	38.565	69,3	91,9	0,81	Nordeste
Italia	0,873	35.151	53,6	56,9	0,69	Nordeste
España	0,870	31.600	49,0	50,8	0,75	Intermedios
República Checa	0,866	26.725	60,4	59,3	0,59	Intermedios
Grecia	0,864	24.349	33,5	38,0	0,71	Intermedios
Polonia	0,833	21.837	50,3	35,7	0,58	Intermedios
Portugal	0,825	25.133	42,0	44,8	0,71	Intermedios
Hungría	0,823	20.886	63,3	51,6	0,53	Intermedios
Chile	0,821	19.705	17,0	25,1	0,66	Sudoeste
Argentina	0,818	20.003	28,5	26,2	0,44	Sudoeste
Arabia Saudita	0,816	48.470	7,1	24,9	0,71	Sudoeste
Rusia	0,790	23.130	16,0	37,7	0,63	Intermedios
Malasia	0,772	19.390	53,0	44,1	0,70	Intermedios
Turquía	0,751	17.919	42,3	30,3	0,60	Noroeste
México	0,748	15.210	60,8	22,9	0,56	Noroeste
Brasil	0,742	14.831	24,8	34,3	0,55	Sudoeste
Tailandia	0,721	13.318	51,6	18,6	0,61	Noroeste
Colombia	0,713	11.788	12,2	13,9	0,56	Sudoeste
China	0,707	10.221	64,0	51,4	0,53	Intermedios
Indonesia	0,671	8.849	26,5	3,0	0,40	Sudoeste
Vietnam	0,657	4.786	45,3	7,2	0,10	Noroeste
Filipinas	0,653	5.851	65,8	9,0	0,43	Noroeste
Sudáfrica	0,651	11.838	31,3	32,0	0,63	Sudoeste
India	0,597	4.768	36,0	31,2	0,42	Noroeste

Nota: Los datos de IDH y PBI per cápita corresponden a 2011, los de ExpoTec y CI son promedio 2011-2014 y el *ranking* Fortune Global corresponde a 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, PNUD, COMTRADE, Unesco, USPTO y *ranking* Fortune Global 2000.

BIBLIOGRAFÍA

- AMSDEN, A. (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*. Nueva York: Oxford University Press.
- ARCEO, E. (2011). *El largo camino a la crisis*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- BALDWIN, R. (2013). "Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where are they going", en ELMS, D. y LOW, P. (eds.), *Global value chains in a changing world*. Ginebra: WTO Publications.
- BÁRCENA, A. y PRADO, A. (2015). "Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI". Santiago de Chile: CEPAL.
- y ABELES, M. (2015). "Estructura productiva y política macroeconómica. Enfoques heterodoxos desde América Latina". Santiago de Chile: CEPAL.
- CARNEIRO, F. (2015). "Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor", texto para discussão N° 2097. Brasília: IPEA.
- DALLE, D., FOSSATI, V. y LAVOPA, F. (2013). "Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las cadenas globales de valor?", *Revista Argentina de Economía Internacional*, N° 2, diciembre.
- EVANS, P. (1996). "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140, enero-marzo, Buenos Aires, IDES, pp. 529-562.
- FAGERBERG, J., MOWERY, D. y VERSPAGEN, B. (eds.) (2009). *Innovation, path dependency and policy. The Norwegian case*. Oxford: Oxford University Press.
- FAJNZYLBER, F. (1982). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen.
- FAN, P. (2004). "Comparative analysis of Japan and China's technology policies and industrial development: lessons for developing countries", UNU-IAS Working Paper N° 125.
- FERNÁNDEZ, V., (2014). "Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for development or neoliberal device?", *Review of Radical Political Economy*, pp. 1-22.
- FLÓRES Júnior, R. (2010). "A fragmentação mundial da produção e comercialização: conceitos e questões básicas", en ÁLVAREZ, R., BAUMANN, R. y WOHLERS, M. (eds.), *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: ABDI, Série Cadernos da Indústria, v. 16.
- FREEMAN, R. (2007). "The Challenge of the Growing Globalization of Labor Markets to Economic and Social Policy", en PAUS, E. (ed.), *Global Capitalism Unbound: Winners and Losers from Offshore Outsourcing*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 23-40.
- GEREFFI, G. y FERNANDEZ-STARK, K. (2011). "Global value chain analysis: a primer". North Carolina: Duke University.
- GRABAS, C. y NÜTZENADEL, A. (eds.). "Industrial Policy in Europe After 1945: Wealth, Power and Economic Development in the Cold War". Londres: Palgrave Macmillan.
- HEILMANN, S. y SHIH, L. (2013). "The rise of industrial policy in China, 1978-2012", BMBF Research Network Governance in China. Trier: Universidad de Trier.
- HSUEH, R. (2011). *China's regulatory state: A new strategy for globalization*. Ithaca: Cornell University Press.
- HUMMELS, D., ISHII, J. y YI, K.-M. (2001). "The nature and growth of vertical specialization in world trade", *Journal of International Economics*, vol. 54, pp. 75-96.
- JOHNSON, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- KAPLINSKY, R. (2016). "Global value chains: where they came from, where they are going and why this is important", en WEISS, J. y TRIBE, M. (eds.), *Routledge Handbook of industry and development*. Londres-Nueva York: Routledge.
- KOHLI, A. (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KOOPMAN, R., WANG, Z. y WEI, S. (2008). "How much of Chinese exports is really Made in China? Assessing domestic value-added when processing trade is pervasive", *National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 14109*, junio.
- LALL, S. (2000). "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-98", *Oxford Development Studies*, vol. 28, N° 3, pp. 337-369.
- LO, D. y WU, M. (2014). "The State and industrial policy in Chinese economic development", en SALAZAR-XIRINACHS, J., NÜBLER, I. y KOZUL-WRIGHT, R. (comps.), *Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*, OIT.
- LUGONES, G., GUTTI P. y LE CLECH, N. (2007). "Indicadores de capacidades tecnológicas en América

- Latina", Serie Estudios y Perspectivas N° 89. México: CEPAL.
- MAZZUCATO, M. (2011). *The Entrepreneurial State*. Londres: Demos.
- MILBERG, W. y WINKLER, D. (2013). *Outsourcing economics. Global value chains in capitalist development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MITNIK, F. (coord.) (2011). *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Buenos Aires: BID.
- OCDE (2011). "Global Value Chains: Preliminary evidence and policy issues", DSTI/IND(2011)3, París: OCDE.
- (2012). "Mapping global value chains", The OECD Conference Centre, París, 4-5 de diciembre.
- OMC e IDE-JETRO (2011). "Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: From Trade in Goods to Trade in Tasks", World Trade Organization and Institute of Developing Economies, Ginebra y Tokyo.
- SCHTEINGART, D. (2016). "La relación entre independencia, poder y capacidades de innovación tecnológica", *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*, N° 91, junio.
- y Coatz, D. (2015). "¿Qué modelo de desarrollo para Argentina?", *Boletín Informativo Techint*, N° 349, mayo-agosto.
- SENOB, S. y SINGER, D. (2009). *Start-up Nation: The Story of Israel's Economic Miracle*. Nueva York: Twelve Hachette Book Group.
- SIMON, H. (2012). *"Hidden Champions – Aufbruch nach Globalia"*. Frankfurt y Main: Campus Verlag.
- STURGEON, T. (2011). "De cadenas de mercancías (*commodities*) a cadenas de valor: construcciones teóricas en una época de globalización", *Eutopia*, N° 2, octubre, pp. 11-38.
- SZAPIRO, M., VARGAS, M., BRITO, M. y CASSIOLATO, J. (2015). "Global Value Chains and National Systems of Innovation: policy implications for developing countries", ponencia presentada en la 13th Globelics International Conference, La Habana, 23-25 de septiembre.
- SZTULWARK, S. y JUNCAL, S. (2014). "Innovación y producción en la industria manufacturera: estudio comparativo de cadenas globales", *Revista JOTMI*, vol. 9, N° 4.
- UNCTAD (2013). *World investment report 2013. Global value chains: investment and trade for development*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD.
- VILLE, S. y WICKEN, O. (2012). "The dynamics of resource-based economic development: evidence from Australia and Norway", Department of Economics, University of Wollongong, Working Paper 04-12, 2012, 55.
- WADE, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
- (2014). "The paradox of us industrial policy: The developmental state in disguise", en SALAZAR-XIRINACHS, J., NÜBLER, I. y KOZUL-WRIGHT, R. (comps.), *Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*, OIT.

RESUMEN

La economía global ha sufrido profundas transformaciones en las últimas cuatro décadas, tanto en su dimensión financiera como productiva. Desde mediados de los años setenta –y ya con antecedentes en los años sesenta–, la organización de la producción pasó a estar cada vez más regida por lo que se conoce como las “cadenas globales de valor” (CGV), definidas como la secuencia de actividades que las firmas y los trabajadores realizan desde el diseño de un producto hasta su uso final. Los objetivos princi-

pales de este artículo son avanzar en la determinación y medición de las diferentes posiciones que ocupan los países en las CGV, precisar y evaluar la eventual existencia de alguna relación empírica entre la participación de los países en las CGV y la dinámica de la IED, identificar la nacionalidad y los sectores de especialización de las grandes empresas transnacionales que dominan las CGV y, finalmente, reflexionar acerca del impacto de estas dinámicas sobre el desarrollo económico.

SUMMARY

The global economy has undergone profound transformations in the last four decades, both in its financial and productive dimension. Regarding the latter, it is worth mention that since the mid-1970s (even in the 1960s) the organization of production became increasingly governed by what are known as “Global Value Chains” (GVC), and that can be defined as the sequence of activities that firms and workers perform from the

design of a product to its final use. The aim of the paper is to measure and explain which countries dominate GVC; study the nationality of transnational enterprises that controls GVC and the sectors of activity in which they operate; determine if there is any empirical relationship between participation of countries in GVC and the dynamics of FDI; and finally, analyze the impacts of these dynamics on economic development.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

SCHTEINGART, Daniel, SANTARCÁNGELO, Juan y PORTA, Fernando
 “Cadenas globales de valor, innovación y empresas transnacionales: un abordaje empírico”. *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 59, N° 227, mayo-agosto (pp. 113-150).

Palabras clave: <Cadenas globales de valor> <Empresas transnacionales> <Inversión extranjera> <Innovación> <Desarrollo económico>.

Keywords: <Global value chains> <Transnational companies> <Foreign investment> <Innovation> <Economic development>.

Códigos JEL: F63, F23, O19

LA SOCIOLOGÍA ARGENTINA COMO DESAFÍO ANALÍTICO Y UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

ANTONIO BRASIL JR.*

Comentario al libro de JUAN PEDRO BLOIS,
Medio siglo de sociología en la Argentina: ciencia, profesión y política
(1957-2007). Buenos Aires: Eudeba, 2018 (336 pp.).

Este libro de Juan Pedro Blois ofrece una serie de innovaciones importantes que van más allá del simple interés por la trayectoria de la sociología en –y alrededor de– la Universidad de Buenos Aires (UBA). No se trata, claro está, de desconocer la importancia de una reconstrucción que presenta una inédita visión de conjunto del proceso de emergencia, expansión, crisis y recomposición de esta disciplina en la Argentina –proceso observado sobre todo aunque no exclusivamente desde la institución que fue durante cinco décadas el espacio central de su organización–. Con todo, lo que me propongo aquí es destacar el interés de sus opciones teórico-metodológicas, tanto como la capacidad del libro a la hora de interperlar los debates actuales sobre la historia de las ciencias sociales en diversos contextos nacionales, entre ellos el brasileño, espacio desde donde escribo esta reseña.

Es importante señalar que este libro fue producido en el marco de una circulación

entre la Argentina y Brasil, y beneficiado por las políticas científicas –hoy lamentablemente en riesgo– tendientes a integrar la labor de los investigadores latinoamericanos. Aun cuando las cuestiones analizadas se refieren prioritariamente a los colegas situados al sur del Río de la Plata, los contrapuntos con la experiencia brasileña –y, en menor grado, chilena– emergen una y otra vez, y resulta en una desnaturalización recíproca de ciertos esquemas habituales de interpretación. En ese sentido, si bien no se propone desarrollar un análisis comparativo, el libro se inserta en el conjunto de trabajos recientes que viene contribuyendo a una agenda transnacional de investigaciones sobre las ciencias sociales en la región, sea a través de la comparación entre casos nacionales o analizando la constitución de un espacio propiamente regional de organización y circulación de la sociología (Brasil Jr., 2013; Blanco y Jackson, 2014; Grisendi, 2014; Bringel *et al.*, 2015; Blanco y Brasil

* Profesor del Departamento de Sociología y del Programa de Posgrado en Sociología y Antropología de la Universidade Federal do Rio de Janeiro. Es, asimismo, “Jovem Cientista do Nosso Estado” (FAPERJ) y autor de *Passagens para a teoria sociológica: Florestan Fernandes e Gino Germani* (2013).

Jr., 2018). Semejante contraste entre experiencias de desarrollo de la sociología, que son al mismo tiempo tan próximas y tan distantes, es fundamental para la constitución de una relación más reflexiva con nuestras prácticas académicas locales.

Mi comentario acerca de *Medio siglo de sociología en la Argentina* se concentrará no tanto en la exposición –y discusión– de cada uno de sus capítulos sino en las innovaciones teórico-metodológicas ofrecidas, leídas a la luz del debate que se ha venido desplegando en Brasil en torno a la historia de las ciencias sociales y, más específicamente, del llamado “Pensamento social no Brasil”. Sin embargo, vale la pena comentar, aunque rápidamente, el plan general del libro, que en sus seis capítulos analizan las agudas rupturas que afectaron la carrera de sociología en la UBA; pero también las continuidades menos visibles pero cruciales en el proceso de expansión de la disciplina en el contexto latino entre 1957 y 2007. En los dos primeros capítulos, Blois reconstruye la actuación decisiva de Germani tras la caída del peronismo en 1955 en la estructuración de la carrera y los principales ejes de la crítica a la empresa germaniana. Los capítulos cuarto y quinto presentan un momento de intensa politización de la sociología, con destaque en el protagonismo estudiantil en la organización del ambiente universitario, la emergencia y crisis de las llamadas “cátedras nacionales” y “cátedras marxistas” y, en el contexto represivo del golpe de 1976, el fenómeno de la “sociología de enclave”. Ya en los dos capítulos finales, el autor analiza la reconstrucción de la carrera en el período democrático y las contradicciones entre la ampliación de los espacios universitarios e institucionales de la sociología y el ajuste neoliberal y el retraimiento en la inversiones en la enseñanza superior.

En términos teórico-metodológicos, Blois opta claramente por un abordaje relacional, históricamente orientado y “pragmático” –esto es, centrado en las prácticas efectivas de los agentes– del proceso de consti-

tución de la sociología en la Argentina. Aun cuando no explicita su evaluación crítica de las teorías sobre el campo científico de Pierre Bourdieu, llama la atención su rechazo al uso descontextualizado de las ideas del sociólogo francés para el caso argentino –o latinoamericano–. Esto queda claro cuando el autor elige como foco de su análisis un espacio relacional heterogéneo constituido por aquellos que se reivindican como practicantes de la sociología, en su enorme variedad interna, pero también por sus detractores, ya que es en un campo de conflictos más amplio que la sociología gana sentido y resonancia pública. Blois resume el núcleo de su abordaje en los siguientes términos:

[...] a lo largo de los años se fue configurando un espacio de relaciones en el que participaban todos aquellos que, de un modo u otro, tenían interés en disputar lo que la sociología era o debía ser. Ese espacio, de dimensiones variables según las épocas, se organizaba en torno a un conjunto de disputas y controversias, más o menos intensas, más o menos explícitas, donde lo que se pretendía era dirimir la definición misma de la sociología. Y, en función de ello, las jerarquías y posiciones que les correspondían a los diversos estilos de trabajo, saberes e ideas de los sociólogos. Cabe enfatizar que los posicionamientos asumidos en ese espacio eran parte de un juego relacional. Las apuestas o preferencias de unos por una determinada concepción de la disciplina, aun en los casos en que no hubiera mención explícita, estaban por lo general referidas a las apuestas o preferencias de los otros. Al mismo tiempo, esas apuestas o preferencias estaban conectadas o echaban raíces en estados previos de ese espacio, siendo frecuentemente reacciones o respuestas elaboradas en función de las experiencias y posicionamientos del pasado (Blois, 2018: 15).

A partir del cruce original entre las perspectivas de la sociología de las profesiones, la sociología de los intelectuales y la historia intelectual, lo que está en juego en este enfo-

que no es la discusión en torno a la mayor o menor autonomía del campo científico frente al campo del poder –cuestión reiteradamente abordada en los debates brasileños sobre la historia de las ciencias sociales, particularmente en ciertas controversias sobre el desarrollo de esas disciplinas en San Pablo y Río de Janeiro (Oliveira, 1999)–, ni tampoco la reconstrucción de linajes o secuencias cognitivas de interpretación de larga duración sobre la sociedad argentina (cf. para el caso brasileño, Brandão, 2007). Si bien ambas dimensiones no están enteramente ausentes del libro, el foco recae en las prácticas de los sociólogos y sus concepciones sobre lo que la disciplina era y debía ser, enfoque que hace del conflicto sobre la legitimidad de ciertas opciones teóricas, metodológicas e inclusive políticas de los actores el centro del análisis. Como queda expresado en el pasaje citado, el espacio de disputas de la sociología no posee un contorno claro y definido *a priori*, ni conlleva una expectativa lineal y teleológica hacia la autonomización del campo científico. Lejos de ello, el espacio de disputas en torno a la sociología es dinámico y cambiante; y solo puede ser demarcado empíricamente a la luz de los conflictos interpretativos que lo estructuran. Según mi opinión, esto constituye un avance notable en relación con ciertos usos de la teoría de Pierre Bourdieu que se dieron entre nosotros: *Medio siglo de la sociología en la Argentina* calibra de modo más equilibrado las relaciones entre las disputas simbólicas y las relaciones de poder, factores que se constituyen y se redefinen mutuamente. Es decir, las tomas de posición no son simples “traducciones” de la posición ocupada en el espacio relacional; lejos de ello, las disputas interpretativas son permanentemente movilizadas en la propia recomposición de este espacio.

La fuerza heurística de la perspectiva teórico-metodológica de Blois se revela en dos puntos adicionales, analíticamente diferenciables pero integrados a lo largo de su investigación. En primer lugar, cabe destacar

la atención que les da a las formas de interacción históricamente contingentes entre sociología y política. En los términos del propio autor, “el vínculo con la situación política no debe ser pensado como el efecto de una pura intrusión de una instancia ‘externa’ (la política) en la lógica propia o específica de un ‘campo’ en formación (la sociología)” (Blois, 2018: 302). Lejos de ello, lo que le interesa es captar las resonancias mutuas entre unas prácticas sociológicas y políticas que, si se redefinen en sus interacciones reciprocas, nunca se confunden o solapan completamente. Aun en el contexto de politización radical de la sociología, tal como es discutido en el capítulo tercero cuando se abordan las “cátedras nacionales” y su ruptura con Gino Germani y su grupo, se muestra cómo estas iniciativas, si bien movidas por una clara orientación antiinstitucional, tuvieron que expresarse según los términos propios del debate sociológico y la lógica de las instituciones universitarias (innovaciones pedagógicas, creación de nuevas materias, etc.). De hecho, la necesaria traducción de los conflictos políticos al vocabulario sociológico y a las prácticas institucionales, al tiempo que creaba clivajes agudos al interior de la disciplina –como aquellos que dividían a la “sociología nacional” y la “sociología marxista”–, configuró también un espacio de acuerdos tácitos y entendimientos compartidos que mediaban y filtraban las disputas políticas. Si destaco este capítulo es porque en los años sesenta la politización de la sociología conoció tal vez su punto más agudo y, sin embargo, el espacio relacional de la disciplina no se retrajo –más bien ocurrió lo contrario–. A lo largo de todo el libro –sea en los capítulos primero y segundo, que analizan la emergencia y la crisis del proyecto intelectual y académico de Gino Germani; sea en el capítulo cuarto, que aborda el contexto represivo de la dictadura militar y el fenómeno de la “sociología de enclave”; sea en los capítulos quinto y sexto, que examinan la reinstauración democrática y el escenario contemporáneo–, lo crucial es ver cómo sociología y política se articulan a

través de afinidades y tensiones más o menos intensas sin por ello disolver sus límites o contornos específicos.

Por lo mismo, dado que los regímenes de politización no son meramente exógenos, las relaciones entre sociología y política requieren ser ponderadas a cada momento: lo que importa es ver cómo las disputas políticas cobran mayor o menor resonancia en el interior de la disciplina de acuerdo al estado de las disputas interpretativas sobre lo que la sociología era y debía ser, y eso tanto al interior de la disciplina como en relación con el clima intelectual más general. Por ello, el libro no puede simplemente limitarse a contar la historia de la sociología: toda la historia argentina del período, al menos lo que hace a los debates intelectuales y políticos fundamentales, es movilizadora en el texto, pues, como fue señalado, el espacio intelectual que estructura el debate sobre la sociología no se limita a aquellos que profesional y públicamente se identificaban como sociólogos. Este punto abre una serie de importantes interrogantes sobre factores que en otras latitudes han sido descuidados, como la incidencia de los estudiantes en la orientación de la sociología. En el relato de Blois, tal vez porque se trata de una experiencia universitaria ciertamente más democrática que la brasileña,¹ la presión de los estudiantes en los rumbos de la disciplina es un vector decisivo. Otra dimensión que *Medio siglo de sociología en la Argentina* destaca es la relevancia de la inscripción pública de la disciplina, particularmente, su circulación en la esfera pública. En diferentes pasajes, en efecto, el libro presenta notas de diarios y revistas que dan cuenta del lugar y alcance de la sociología en la prensa y en el propio imaginario colectivo de una sociedad en transformación.

Además de la mirada atenta a las interacciones contingentes entre sociología y polí-

tica, el segundo punto que quería destacar es el cuidado de Blois a la hora de mostrar cómo la dinámica histórica entre las distintas generaciones de sociólogos argentinos es fundamental para la comprensión, de conjunto, del proceso de constitución de la sociología. La organización estrictamente cronológica de los capítulos, tanto como el recorte del período analizado –que va de 1957, cuando es creada la primera carrera de sociología en el país, hasta 2007, momento en que se consolida un proceso de expansión universitaria que colocará a la UBA como una institución más dentro de una red académica más descentrada y plural–, se deben a esta opción teórico-metodológica. El autor resalta una y otra vez que aun en los casos en que los actores pretendían comenzar desde cero –gesto recurrente en la sociología argentina–, ese voluntarismo estaba siempre condicionado por las estructuras de posiciones y disposiciones heredadas históricamente. En un pasaje del libro, Blois señala:

Ahora bien, [...] esos movimientos y apuestas diferenciadas tampoco podían ser entendidos si no se tiene en cuenta el derrotero histórico o estado previo de la disciplina y sus instituciones. Incluso allí donde los propios actores planteaban hacer *tabula rasa* con todo que allí se había hecho, sus iniciativas no eran ajenas a las limitaciones y estímulos ofrecidos por las condiciones generadas por el particular desarrollo que la disciplina había tenido. Sus tomas de posición constituían con frecuencia reacciones contra orientaciones o posicionamientos previos. Aun cuando no se la reconociera, la historia, objetivada en las instituciones (en el número y estado de los espacios de formación e investigación, en las revistas y libros publicados, en los recursos materiales disponibles, etc.) pero presente también en las disposiciones y formas de entender la disciplina de los actores, daba forma a buena parte de sus de-

¹ Podríamos preguntarnos, de hecho, si hay paralelos en otros contextos nacionales de una carrera de sociología con más de quinientos ingresantes al año (Blois, 2018: 90).

seos y proyectos tanto como a las posibilidades de llevarlos a cabo (2018: 294).

Además de destacar la importancia de una mirada multidimensional del espacio relacional de la sociología —como podemos ver en el pasaje citado—, Blois presta particular atención a la continuidad histórica en la sociología argentina de una visión que plantea una clara disyuntiva entre “sociología científica” y “pensamiento social” —el ensayismo de interpretación de la sociedad argentina—, situación que contrasta con lo que habría ocurrido, por ejemplo, en Brasil. Semejante visión explicaría, entre otras cuestiones, por qué hasta el día de hoy la carrera de sociología de la UBA relegaría a segundo plano el estudio crítico de las tradiciones sociológicas locales, al tiempo que, en Brasil, la investigación sobre el “pensamiento social brasileiro” se habría convertido en una robusta área de investigación especializada, con efectos claros en las oferta de materias y en las prácticas docentes (Blois, 2018: 301). Esto es ciertamente uno de los hallazgos más interesantes del libro de Blois, ya que ayuda a entender esa especie de “ceguera colectiva” que considera, según una autorepresentación frecuente entre los sociólogos argentinos, a la sociología como una “disciplina sin historia”.

Ahora bien, sería igualmente interesante preguntarse por otras formas de interacción entre “pensamiento social” y “sociología científica”, como aquella que podría detectarse en ciertos esquemas de interpretación compartidos sobre la sociedad argentina que persistirían a lo largo del tiempo más allá de la ausencia —o del rechazo explícito— de un diálogo efectivo entre esas dos mo-

dalidades de trabajo intelectual (cf. Botelho, 2007). Al final de cuentas, si pensamos en los procesos de reflexividad social que son constitutivos de la sociología, los productos intelectuales no contribuyen solamente al avance del conocimiento científico, sino que son permanentemente movilizados en los procesos de aprendizaje y de autoobservación social (Botelho, 2015; Brasil Jr., 2015) que estructuran las representaciones sobre lo que fue, es y debe ser, en este caso, la sociedad argentina. En este sentido, aun cuando no existan evidencias textuales claras de interacciones sustantivas entre la “sociología científica” y el “pensamiento social”, resulta difícil descartar la influencia de este último en los modos en que la primera imaginó la sociedad argentina y procedió a la aclimatación de teorías y conceptos provenientes de otras latitudes.²

Como cierre, quisiera enfatizar una vez más la importancia de *Medio siglo de sociología en la Argentina*, una obra que a una fina —e inédita— reconstrucción histórica del proceso de constitución de la disciplina en Buenos Aires le suma una sólida fundamentación teórico-metodológica, capaz de interpelar los debates actuales sobre el derrotero de las ciencias sociales, no solo en la Argentina sino también en Brasil —y en otros contextos nacionales—. Animado por un espíritu comparativo, el trabajo de Blois ofrece, en efecto, importantes hallazgos para ampliar la agenda de investigaciones compartida por sociólogos argentinos y brasileños sobre la historia de sus disciplinas, renovando de este modo una colaboración que ha sido decisiva para la desnaturalización de los esquemas interpretativos tradicionales en ambos países.

² Aun cuando no sea el núcleo de su argumentación, Blanco y Jackson plantean la hipótesis de que la obra de Gino Germani “se inscreve na linhagem do melhor ensaísmo político argentino, podendo ser entendida como uma atualização dos questionamentos feitos por Sarmiento, no século XIX, sobre as bases sociais do autoritarismo político que vigia em seu tempo com o rosismo” (2014: 153).

BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO, A. y BRASIL JR., A. (2018). "A circulação internacional de Florestan Fernandes", *Sociologia & Antropologia*, vol. 8, N° 1, pp. 69-107.
- BLANCO, A. y JACKSON, L. C. (2014). "Florestan Fernandes no espelho de Gino Germani", *Sociologia & Antropologia*, vol. 4, N° 1, p. 127-161.
- BLOIS, J. P. (2018). *Medio siglo de sociología en la Argentina: ciencia, profesión y política (1957-2007)*. Buenos Aires: Eudeba.
- BOTELHO, A. (2007). "Seqüências de uma sociologia política brasileira", *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, N° 1, pp. 49-82.
- (2015). "Un programa fuerte para el pensamiento social brasileño", *Prismas*, vol. 19, N° 2, pp. 151-161.
- BRANDÃO, G. M. (2007). *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores.
- BRASIL JR., A. (2013). *Passagens para a teoria sociológica: Florestan Fernandes e Gino Germani*. São Paulo y Buenos Aires: Hucitec/CLACSO.
- (2015). "As ideias como forças sociais: sobre uma agenda de pesquisa", *Sociologia & Antropologia*, vol. 5, N° 2, pp. 553-574.
- BRINGEL, B. et al. (2015). "Notas sobre o CLAPCS na 'era Costa Pinto' (1957-1961): construção institucional, circulação intelectual e pesquisas sobre América Latina no Brasil", *Cadernos de Trabalho Netsal*, vol. 5, pp. 10-18.
- GRISENDI, R. E. (2014). "El centro de la periferia: internacionalización de las ciencias sociales y redes académicas latinoamericanas. Manuel Diegues Junior y los avatares de la sociología del desarrollo", *Crítica e Sociedade*, vol. 4, N° 2, pp. 148-162.
- OLIVEIRA, L. L. (1999). "Interpretações sobre o Brasil", en MICELI, S. (ed.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré/Anpocs, vol. 2, pp. 147-181.

A: AUTORES Y COLABORADORES

Del: Comité Editorial de
Desarrollo Económico
Revista de Ciencias Sociales

Los trabajos con pedido de publicación deben ser enviados a: Sr. Director / Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales / Instituto de Desarrollo Económico y Social / Aráoz 2838 / C1425DGT Buenos Aires / Argentina. Para su presentación se sugiere tener en cuenta la siguiente información:

1) *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* procura promover el abordaje de las ciencias sociales a partir de artículos y notas basadas en el rigor lógico de los argumentos y en su correspondiente fundamentación empírica.

2) La selección de los trabajos es responsabilidad del Comité Editorial, quien atiende a la pertinencia de los trabajos según los estándares académicos en materia editorial, designa luego dos árbitros externos, encargados de evaluar su relevancia, congruencia interna, originalidad, conocimiento específico del tema y, eventualmente, sugerir modificaciones. En función de las evaluaciones, el Comité decide la aprobación, el rechazo, o el pedido de modificaciones. La evaluación de los trabajos se basa en el sistema de doble ciego.

3) Solo serán considerados para su publicación trabajos inéditos en idioma español.

4) El manuscrito deberá presentarse tipeado en Times New Roman N° 11, a doble espacio, en tamaño carta. Se agradece el envío por correo electrónico.

5) Extensión de los trabajos: En la sección Artículos se admiten hasta aproximadamente 84.000 caracteres con espacios. En Crítica de Libros, hasta 16.800 caracteres, respetando las características señaladas en el ítem 4).

6) Los trabajos deberán ser acompañados del resumen del contenido, en español y en inglés, con una extensión máxima de 1.400 caracteres, y sus palabras clave.

7) Los cuadros y gráficos se incluirán en archivos separados del texto (numerados y titulados correctamente, con indicación

de las unidades en que se expresan los valores y con las fuentes correspondientes). Se sugiere evitar toda complejidad innecesaria en su elaboración, tomando en cuenta que la impresión final es a un solo color (negro).

8) Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página. Asimismo, la pertenencia institucional se consignará en nota al pie mediante doble asterisco remitido desde el nombre del autor, incluyendo dirección, teléfono y dirección electrónica.

9) Las citas se incluirán a pie de página (numeradas correlativamente). La cita de bibliografía irá en su versión abreviada: Apellido (año, página).

10) La referencia completa de la bibliografía citada en el texto se incluirá al final del artículo, ordenándola alfabéticamente por autor, colocando primero el apellido y luego el nombre, seguidos del año de la publicación (entre paréntesis), siguiendo el modelo APA de citación.

11) No se admitirán agregados ni modificaciones una vez iniciado el proceso de edición.

12) Los manuscritos de autores argentinos y latinoamericanos deberán estar escritos en español. La traducción de trabajos en otros idiomas se hará con cargo al autor.

13) La Revista goza de la protección de los derechos de propiedad intelectual. El IDES se reserva el derecho de publicación impresa, electrónica y de cualquier otra clase, en todos los idiomas.



FUNDACIÓN BANCO CIUDAD

Nuestros ejes de trabajo

La **FUNDACIÓN BANCO CIUDAD** tiene como misión promover la igualdad de oportunidades, el desarrollo económico, el empleo, la calidad de vida de las personas y el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, a través de cuatro ejes de acción estratégicos:

- ✓ **Desarrollo e Innovación**
- ✓ **Inclusión Social y Deporte**
- ✓ **Cultura**
- ✓ **Fortalecimiento institucional.**



Fundación Banco Ciudad

Visitá nuestra web para más información

www.fundacionbancociudad.com.ar

Seguinos en redes sociales

 tufundacionbancociudad

 fundabcociudad

 fundacionbancociudad

  Fundacion Banco Ciudad

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

SUSCRIPCIONES

Pagos

- Efectivo
- Cheque o giro postal
- Depósito/transferencia
- Débito automático
- Mercado Pago / PayPal

Suscripción por el año N°

Soporte papel y acceso digital

Acceso digital

Nombre

Domicilio

Código y Ciudad País

Tel.: E-mail:

Para el acceso a las revistas digitales del año en curso registrarse en: <<http://ides.org.ar/usuarios>>.

Para el acceso a los artículos de años anteriores: <<http://ides.org.ar/desarrollo-economico/busqueda-de-articulos>>.



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 • C1425DGT Buenos Aires • Argentina
 Tel.: (54 11) 4804-4949 • Fax: (54 11) 4804-5856
 Correo electrónico: <admindesec@ides.org.ar>
 Internet: <www.ides.org.ar>

Para mayores informes,  facturas y toda otra correspondencia, sírvase dirigirse a:

PRECIOS DE LA SUSCRIPCIÓN ANUAL (3 números)

Suscripción por un año	Soporte	Argentina \$	Países Limítrofes US\$	Resto de América US\$	Europa y resto del mundo US\$
Instituciones	Digital	915	100	110	120
	Digital + papel	1.395	140	160	180
Individuos	Digital	555	85	90	100
	Digital + papel	1.010	100	120	130
Agencias	Digital	-	85	90	100
	Digital + papel	-	100	120	130

PRECIOS DE LA COLECCION (N° 1 a 220)

	Digital	Impresa
Argentina	\$ 21.600.-	\$ 15.600.-
Exterior	US\$ 3.200.-	US\$ 2.700.-

RECARGO AÉREO

(Por ejemplar impreso)

	US\$ por N°
Países limítrofes	5,00
Resto de América	7,00
Resto del mundo	10,00