

FEDERALISMO, REGIONES Y CIUDADES POST-PANDEMIA

**Gobernanza multinivel,
desafíos institucionales
y territoriales**



**FEDERALISMO, REGIONES Y CIUDADES
POST-PANDEMIA**

FEDERALISMO, REGIONES Y CIUDADES POST-PANDEMIA

Gobernanza multinivel, desafíos
institucionales y territoriales

Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICaP)

Secretaría Parlamentaria HCDN

Federalismo, regiones y ciudades post-pandemia: Gobernanza multinivel, desafíos institucionales y territoriales / Carlos Lazzarini... [et al.]. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2021. 118 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-320-9

1. Federalismo. 2. Política Argentina. 3. América Latina. I. Lazzarini, Carlos.

CDD 324.0982

© Editorial Teseo, 2021

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877233209

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

Autoridades

Sergio Tomás Massa

Presidente

Juan Manuel Cheppi

Secretario General

Eduardo Cergnul

Secretario Parlamentario

Rodrigo Rodríguez

Secretario Administrativo

Equipo editorial

Colección Parlamento Futuro – ICaP

Dirección

Carlos G. Lazzarini

Coordinación

Federico D. Quilici

Colaboración

Gabriel Livov

Martín D'Ascenzo

Rodrigo Páez Canosa

Florencia Leudonia

Autoridades y equipo del Instituto de Capacitación
Parlamentaria de la Secretaría Parlamentaria de la HCDN

Dirección de Servicios Electrónicos de la Dirección
General de Informática y Sistemas de la HCDN

Índice

Prólogo	13
<i>Carlos Lazzarini y Federico D. Quilici</i>	
¿Quién es el responsable por la respuesta federal al Covid-19? Elecciones, política pública y clivajes federales en la Argentina, Brasil, México y los Estados Unidos	15
<i>Ernesto Calvo</i>	
Federalismo y política subnacional en pandemia: una mirada sobre Argentina desde Chile.....	27
<i>Julieta Suárez Cao</i>	
La política del federalismo fiscal argentino	37
<i>Germán Lodola</i>	
Federalismo, políticas y rendición de cuentas intergubernamental en Argentina	49
<i>Mónica Cingolani</i>	
Planificación territorial, complejos productivos y regiones	63
<i>Jorge Blanco</i>	
Ciudades en tiempo de Covid: ¿aprendizaje desde una pandemia?	83
<i>Mariela Iglesias Costa</i>	
Federalismo, transporte y logística entre regiones y ciudades.....	95
<i>Gustavo Lipovich</i>	
Acerca de los autores y las autoras	113

Prólogo

CARLOS LAZZARINI¹ Y FEDERICO D. QUILICI²

Uno de los principales objetivos del Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación ha sido generar espacios de reflexión abiertos a toda la ciudadanía. La centralidad de este tipo de actividades se debe a que, en un mundo cada vez más complejo, dinámico y volátil, es necesario nutrirse de múltiples miradas que posibiliten impulsar iniciativas para afrontar los desafíos presentes y futuros de las argentinas y los argentinos. En ese contexto, un tema tan central para el desarrollo de nuestro país, como son las asimetrías y desequilibrios existentes al interior de la federación argentina, merece un profundo debate y la vocación de nutrirse de diversos puntos de vista que portan especialistas con trayectorias disímiles.

Esta publicación es producto de un ciclo de charlas que se realizaron en el marco del Webinar *Federalismo, Regiones y Ciudades post-Pandemia* durante el segundo semestre del año 2020. La irrupción del Covid-19 puso nuevamente en evidencia las asimetrías y desequilibrios existentes al interior de la federación argentina. Asimismo, la crisis sanitaria mostró la existencia de una federación que parecería moverse en dos velocidades: por un lado, el AMBA, y en menor medida el Gran Rosario, el Gran Córdoba y el Gran Mendoza, que concentran gran parte de la población argentina, del PBI, de la infraestructura y de los problemas

¹ Director del Instituto de Capacitación Parlamentaria. Secretaría Parlamentaria. Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

² Subdirector del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICaP). Secretaría Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

sociales. Y por otro lado, un gran abanico de provincias con menor densidad poblacional y con menores niveles de infraestructura, pero con un gran potencial en términos de recursos naturales.

Para ello, desde el ICaP nos planteamos la necesidad de convocar, en un marco de pluralidad de ideas, a especialistas para reflexionar sobre los desafíos institucionales y territoriales que afronta la federación argentina y, por lo tanto, también nuestro sistema político y democrático.

Como se podrá observar a lo largo de los siguientes capítulos, nos propusimos: i) conocer con mayor detalle la relación entre estructuras políticas, cambio institucional y desarrollo territorial, ii) profundizar el análisis sobre los desafíos institucionales, políticos y territoriales de la federación argentina, iii) reflexionar sobre los principales desequilibrios y asimetrías presentes en la federación, y iv) promover el conocimiento sobre la gestión urbana, y los problemas interjurisdiccionales de la federación argentina.

Los y las especialistas convocados abordaron la problemática propuesta desde diversos puntos de vista, por ejemplo, desde relaciones intergubernamentales, poniendo especial atención en la coordinación de las políticas públicas entre los distintos niveles de gobierno; en el rol de las ciudades y sus desafíos interjurisdiccionales; en los problemas metropolitanos de la federación; y en las asimetrías económicas, sociales, territoriales, entre otros temas.

Por último, queremos agradecer profundamente a Ernesto Calvo, Julieta Suárez Cao, Germán Lodola, Mónica Cingolani, Jorge Blanco, Mariela Iglesias y Gustavo Lipovich, investigadores/as argentinos/as de prestigio que se han sumado a esta iniciativa con total generosidad. Su presencia en esta publicación y en las distintas actividades del ICaP son un ejemplo de la necesidad de vincular a la política con el conocimiento para pensar los desafíos que afrontan la sociedad argentina y nuestras instituciones democráticas.

¿Quién es el responsable por la respuesta federal al Covid-19?

Elecciones, política pública y clivajes federales en la Argentina, Brasil, México y los Estados Unidos

ERNESTO CALVO

Para estudiar el tema del federalismo en tiempos del Covid-19, es importante entender cómo los votantes perciben las intervenciones de política pública por parte del gobierno nacional, cómo interpretan las consecuencias de las crisis políticas y a quién responsabilizan por la respuesta a estas crisis. Esto se enmarca en una discusión que tiene más de veinte años y que empezó en torno al tema de la atribución de responsabilidad (*responsabilización*) y de aquello a lo que se llama “retrospección ciega”. Es decir, cuál es el grado de responsabilidad que los votantes les dan a los políticos cuando ocurren eventos que a menudo no se encuentran bajo su control.

Hace aproximadamente veinte años, Chris Achen y Larry Bartels empezaron a trabajar en lo que ellos definen como “retrospección ciega”: es decir, el acto de premiar o castigar a un político por actos que están fuera de su control. En un texto ya clásico, Achen y Bartels se preguntan a quién responsabilizarían los votantes –si tuvieran que responsabilizar a un político– por las consecuencias negativas de “*actos de dios*” tales como son los ataques de tiburones, las sequías, las inundaciones o los terremotos. Esta literatura abrió dos problemas interrelacionados pero distintos: el primero es sobre la probabilidad de que los votantes y los

políticos acepten que ante una catástrofe (como por ejemplo el Covid-19) ningún político hubiera tenido control de la situación (falta de responsabilidad); la segunda es si los votantes deberían premiar o castigar a los políticos por cosas que no están bajo su control.

Pensando en la pandemia del Covid-19, por ejemplo, hay dos formas de pensar quién es responsable (*who's to blame*) y en qué medida debemos penalizar o no a los políticos. La primera lectura, a menudo desde los oficialismos, es que nadie podría haber anticipado la crisis epidemiológica –por supuesto hay mucha discusión respecto a en qué grado se podía prevenir o, por lo menos, en qué grado se podían preparar para esa crisis–. Dado que los políticos no podían anticipar esta crisis, dicen los oficialismos de los distintos países, no existe una responsabilidad directa por no haber anticipado sus consecuencias. Si lo que uno premia o castiga es el acto de no anticipar un “evento de dios”, entonces los políticos no deberían ser sancionados por los votantes y, por ejemplo, “perder” una elección. La “retrospección ciega” aparece en este contexto como una respuesta irracional de los votantes.

Por supuesto, una segunda lectura es que los votantes no premian o castigan a quien anticipa una crisis, sino que premian o castigan la respuesta pública que se le da a esta crisis: ¿es la respuesta de los políticos adecuada? En este caso la retrospección no es ciega y ante las crisis no anticipadas los votantes reaccionan de forma racional, interpretando quién dio una respuesta adecuada. Achen y Bartels proponen que la respuesta es “ciega”, en este segundo caso, solo si los votantes premian o castigan a los políticos por cómo fueron afectados. Dado que los votantes viven en un mundo en el cual solo observan “una política pública”, premian a los políticos cuando están pasándola bien y los castigan cuando la están pasando mal, aun si los políticos implementaron la mejor medida. Es decir, la política pública que “limita” o “modera” el daño de una crisis produce pérdida de votos, porque los votantes no piensan que es la

mejor respuesta posible, sino que piensan: “hoy no la pasé bien y voto contra el oficialismo”.

Esta discusión ha sido ampliamente estudiada en ciencia política. Por ejemplo, en este momento el Frente de Todos gobierna y el Covid-19 hace estragos. Suponiendo que Alberto Fernández implementara buenas medidas económicas, negociara con los fondos buitres y con los bonistas, y que, como consecuencia, la tasa de crecimiento de la economía argentina fuera del 1,2%, la ciencia política se pregunta si los votantes que ven ese 1,2% de crecimiento premiarían o castigarían al oficialismo. Los votantes opositores, por ejemplo, se preguntan cuál habría sido la tasa de crecimiento si su partido hubiera estado a cargo de la economía. Los macristas dirían que, si Macri hubiera sido reelecto, el crecimiento sería del 2%. Los votantes del peronismo argumentarían que la tasa de crecimiento hubiera sido del 0% si Macri hubiera sido elegido. Este contrafáctico, “¿cuál sería la tasa de crecimiento si Macri hubiera sido presidente durante la crisis del Covid-19?”, es imposible de observar.

El gobierno y quienes lo apoyan pueden argumentar que sin ellos la crisis hubiera sido mucho más profunda. La oposición, por su parte, que si ellos gobernarán a la Argentina la crisis del Covid-19 hubiera sido menos profunda. Los ciclos de la economía y la crisis del Covid-19 son observados tan solo con un partido al mando, y la responsabilización del oficialismo depende de votantes de todo el país que viven bajo distintas configuraciones de gobiernos provinciales y un solo partido en control de la nación.

En política, la responsabilización describe expectativas de crecimiento, y de no crecimiento, que cortan partidaria y territorialmente. Hay prácticas cotidianas, aprendizajes, que les dan a los votantes información parcial de cómo se comporta la economía. En este mundo, existe poca información para medir cual es la *capacidad (valence)* del gobierno para lidiar con la crisis. Aun más escasa es la información respecto de la oposición, por lo que estos vacíos

informativos son completados por los votantes en función de sus identidades políticas. Aquello que no se sabe ni se puede observar, ese contrafáctico de cómo hubiera sido el mundo si otro partido fuera gobierno, es moderado por la identificación partidaria de los votantes, que conecta los puntos e interpreta la actuación de los políticos durante la crisis. Todos esos elementos que no se saben definen las expectativas de rendimiento de los votantes en políticas normales.

Cuando hay un *shock*, algo que no era anticipado –como por ejemplo un ataque de tiburones, una sequía, una inundación o el Covid–, la información que se tiene es aún menor. Es decir, los vacíos informativos son más vastos y la información que agregan nuestras identidades políticas aumenta. En contextos de alta polarización, como en la Argentina hoy, la discusión sobre quién es responsable se vuelve mucho más intensa.

Imaginemos las curvas de casos declarados de Covid que todos hemos visto diariamente durante la crisis. Cada aumento en las curvas les demuestra a los oficialistas que la crisis es muy seria y que la oposición no está dándole la importancia que merece. Todo aumento le dice a la oposición que el gobierno no ha dado una respuesta adecuada, que en el gobierno son ineptos y que si la oposición gobernara la cantidad de casos sería menor. El razonamiento motivado de cada uno de estos grupos va a hacer que algunos votantes comparen el número de casos en los distintos países para mostrar que la Argentina es excepcional (dicen los opositores) o que no es excepcional (dicen los oficialistas). El contrafáctico es: ¿cuál sería la tasa esperada de infecciones y de mortalidad si en lugar de estar el Frente de Todos en el gobierno estuviera Cambiemos? Esta es información que, por supuesto, jamás será observada. No tenemos suficiente información sobre el mundo en el cual la respuesta sanitaria es distinta. En lenguaje estadístico, la señal es muy pequeña y el ruido muy elevado. La información es muy ruidosa (*noisy*) para evaluar la respuesta sanitaria en

los distintos países del mundo y también en la Argentina, dado que no sufrimos una pandemia en más de 100 años (no vivimos una pandemia nosotros en nuestra experiencia previa). En la medida en que no tenemos esa información, la pregunta de cuál sería la tasa esperada queda casi exclusivamente cargada de contenidos que son políticos o comparativos con otros países o provincias, y de aquellos contenidos políticos que tienen que ver con cómo evaluamos las causas de este aumento de casos en la pandemia.

En los primeros días de la pandemia, un político del macrismo argumentaría que la tasa de contagios de Argentina era comparativamente baja porque, en realidad, no se realizaban suficientes *tests* y se ocultaban datos. Pero esto no era observable porque Argentina no estaba en el mismo momento de la curva epidemiológica que los otros casos. Ahora que los casos son muchos, los políticos cercanos a Cambiemos argumentan que las restricciones son muy altas y que el gobierno falló en la respuesta epidemiológica. Así, los diálogos que vemos en Twitter y Facebook tienen que ver con cómo evaluamos la respuesta del gobierno respecto de un contrafáctico que es ruido (*noise*) informado por nuestras preferencias políticas. Parte de esa respuesta tiene que ver con en qué medida los diputados, senadores, gobernadores y autoridades locales y federales están en sintonía respecto a la respuesta sanitaria y económica, y en qué medida hay distintas campanas sobre cuál sería el costo esperado de la pandemia en otra situación.

Cuando vemos esa información abrimos el espacio para una lucha política que tiene que ver con la interpretación de la responsabilidad ante una crisis en la cual estamos “ciegos”. Estamos ciegos porque no sabemos si los políticos son responsables o no y, por tanto, nuestra decisión de premiar o castigar a quienes están a cargo del gobierno depende casi con exclusividad de nuestra percepción subjetiva en el mundo (“como me siento hoy”). No tenemos parámetros de información para saber cuál sería una respuesta

adecuada ni qué quiere decir una respuesta exitosa y una respuesta no exitosa.

Siempre existen “empresarios” de la política que afirman que, si ella o él estuvieran en el gobierno, el Covid en Argentina sería un problema menos serio, la tasa de muertos sería menor y la economía estaría creciendo más. Esto es, por supuesto, indemostrable. Otros políticos dicen que, en lugar de enfocarse en la salud, habría que reforzar la economía. Otros pueden decir lo opuesto, que en lugar de tratar de abrir la cuarentena porque estamos en una situación económica difícil, deberíamos mantener la cuarentena y saber que lo que se paga en costos en salud por abrirla va a traer más costos económicos a largo plazo. Esto genera gran confusión entre los votantes, que carecen de información para evaluar el rendimiento del gobierno nacional y que consumen la mayor parte de su información en comunidades políticas distintas.

Esto que describo está pasando en todos los países del mundo. Es decir, en todos los países del mundo existe una lucha por la interpretación de la respuesta política al Covid-19, así como sobre la responsabilización que busca explicar si esta respuesta es o no adecuada. Este conflicto se va a agudizar cuando se acerquen las elecciones, momento en el que la lucha por la responsabilización frente a la crisis aumenta. Por eso el conflicto es tanto más intenso en EE.UU. y tanto más modesto en Argentina. No solamente porque en Argentina hay más consenso sobre la respuesta sanitaria, sino también porque en EE.UU., en un contexto de mucha polarización, están a menos de 90 días de que se produzca la elección presidencial. La elección en Argentina en 2021, por su parte, va a hacer que la lucha por la respuesta sanitaria al Covid-19 se vuelva más intensa.

Para entender cómo afecta el federalismo este tipo de situación también tenemos que pensar cómo el *shock* que se produce con el coronavirus tiene distintas distribuciones territoriales. Usando los datos de Google Mobility, podemos ver que los cambios en la tasa de movilidad varían

territorialmente. La mayoría de la gente se fija en el cambio de tendencia general, en lugar de la diferenciación territorial. Por ejemplo, la cantidad de gente que estaba yendo a almacenes antes de la crisis cae en picada a partir de la cuarentena, al igual que la cantidad de gente que iba a las plazas y comercios. En cambio, la movilidad en la zona residencial aumenta porque la gente se mueve en la zona donde está viviendo. En el caso del tránsito se ve un quiebre abrupto y una caída cuando se produce el inicio de la cuarentena en Argentina. Podemos ver, entonces, que la caída de la movilidad en Argentina fue del 33,3%, mientras que en Brasil fue del 22,6%. Si bien la caída, por ejemplo en el tránsito, es similar, las caídas que hay en las zonas de trabajo son más modestas en Brasil y se acercan a la normalidad conforme la cuarentena se va quebrando en los distintos estados brasileños.

A lo que en general se presta menos atención es a la varianza territorial en esta movilidad. El aumento que hay en la discriminación de la movilidad a nivel territorial, entre provincias. Por supuesto, en Argentina esto es parte del debate político que tiene que ver con la segmentación federal. Varía el tipo de restricción de la movilidad, el tipo de cuarentena, que está siendo implementado para lidiar con tasas de infección que son notablemente altas a nivel federal. Eso es algo que ocurre en todos los países grandes, no solamente federales. En los países que tienen un tamaño muy grande y una alta discriminación territorial, tanto el nivel de la actividad económica como el nivel de penetración de la pandemia y los tiempos de penetración en los distintos territorios varía. Entonces, la varianza ha aumentado mucho en Argentina: en un comienzo había una alta concentración en todas las provincias y, conforme pasa el tiempo, se puede ver cada vez una mayor discriminación en la respuesta que hay en movilidad. No es lo mismo en Brasil, donde se ve muy compacta toda la movilidad antes de la cuarentena, donde todas las provincias se mueven del mismo modo. Es decir, la varianza es menor, en todas las

provincias aumenta la movilidad o se mantiene estable en un mismo momento, hasta que la cuarentena se empieza a quebrar. Con ella se ve una alta variabilidad en el tipo de movilidad en las provincias. También podemos observar grandes diferencias en distintos tipos de categorías como, por ejemplo, que la discriminación territorial que hay en tránsito es mucho menor que la que hay en plazas.

En México la caída en la movilidad es del 22,1%, es decir que hay, en promedio, una caída menor que la que observamos en Argentina, donde la cuarentena ha sido más estricta y el consenso más amplio. Pero también vemos que tenemos, conforme el tiempo de la pandemia ha ido pasando, una varianza muchísimo más alta que al principio. Todo es muy compacto en México y se da una mayor varianza conforme la crisis va avanzando.

EE.UU. es un caso interesante. Hay que separar el caso de movilidad en las plazas de los demás lugares porque, a medida que la crisis fue aumentando, se restringió mucho la capacidad de ir a restaurantes, *shoppings* y todo tipo de actividad que esté afuera, excepto las plazas. Estas han sido, en general, autorizadas y ha habido una alta movilidad de gente hacia esos espacios de recreación. A diferencia de Argentina, en donde en las plazas ha bajado mucho la circulación, esta es, justamente, una de las áreas donde mayor variabilidad existe en EE.UU. El aumento promedio es de 200% y hasta 300% en algunos casos. Con lo cual, descartando esta información para analizarla más cómodamente, la variabilidad en EE.UU. ha sido, en términos de magnitud, más grande que Argentina. Es decir que la segmentación federal en EE.UU. en cuanto a la variación en la implementación de la cuarentena ha sido enorme. En cuanto al tránsito, en Argentina también mostró gran variabilidad, pero en todas las demás áreas el nivel de variabilidad observado en EE.UU. es mucho más alto y el promedio de cuarentena es notablemente más bajo.

En Japón, en cambio, la variabilidad se mantiene relativamente constante. Se dan picos de cuarentena donde se

hizo de forma muy estricta y, después, la salida relativamente rápida. Entonces, se observa el mismo cambio de movilidad de EE.UU., -7,1%, pero en realidad tiene que ver con una caída de cerca del 50% cuando se realizó la cuarentena, una salida rápida y todo Japón operando con el mismo tipo de respuesta territorial a la evolución de la pandemia.

La otra forma de pensarlo es que esta variabilidad que se tiene a nivel federal también permite una variación enorme en la atribución de responsabilidad. Hay ciertos estados en EE.UU. que no solo rechazan la cuarentena, sino que además se dan casos, como el de Georgia, en donde el gobernador prohibió a las autoridades locales que impongan reglas para obligar el uso de máscaras al entrar a los comercios. La lucha entre republicanos y demócratas ha hecho que los quiebres que hay –no solamente entre gobierno federal y gobierno estadual, sino también entre gobierno estadual y gobierno local– se hayan exacerbado. Hay una lucha legal entre los tres niveles de gobierno para ver cuáles son las reglas de respuesta a la cuarentena que son legalmente válidas. En EE.UU., entonces, esta variabilidad que tenemos en la movilidad también refleja variabilidad en la atribución de responsabilidad.

Quién es responsable de la respuesta sanitaria tiene una estructura distinta en un gobierno federal que en un gobierno unitario. Esto se debe a la existencia de órdenes de gobiernos estadales y locales que tienen mucho más peso constitucional y político que el que encontramos en unidades locales que no están dentro de sistemas federales. Casos como el de Donald Trump diciendo “liberen a Michigan” en Twitter o Andrés Manuel López Obrador buscando que el poder político dé respuesta para frenar los ataques de los gobernadores que no son del Partido Morena –tanto del PAN¹ como del PRI²– son mucho más probables en un contexto de alta variabilidad. En estos contextos, además,

¹ Partido Acción Nacional.

² Partido Revolucionario Institucional.

hay prerrogativas constitucionales que permiten retribución de responsabilidad a nivel local. Por tanto, se da una delegación que permite evitar que la responsabilización se empuje hacia arriba.

Una de las cosas interesantes de Argentina –respecto de lo que hemos visto en Brasil, México y EE.UU.– es, precisamente, que ha habido combinaciones de los órdenes federales, provinciales y municipales muy por arriba de lo que se ha observado en los niveles de colaboración en estos otros países. En EE.UU., Trump, los estados republicanos, los estados demócratas y las localidades demócratas y republicanas han estado en una guerra abierta. En ella, en parte, el premio mayor es la presidencia en noviembre, pero, por otra parte, también ha reflejado distintos tipos de construcción política de largo plazo respecto de sus propios electorados. Trump y Bolsonaro, con la misma lógica, intentan denunciar la respuesta sanitaria y tratar de débiles a quienes enfatizan la necesidad de una respuesta sanitaria antes que económica. Pero, además, utilizan eso como una forma de energizar al votante propio como la forma de concebir la identidad política. Por lo tanto, la responsabilización o desresponsabilización del gobierno federal tiene un sentido de construcción política muy distinto del que estamos atendiendo en Argentina.

Por supuesto, lo que acontece en Argentina es hoy y ahora. A diferencia de Trump y Bolsonaro, Argentina está en la luna de miel electoral en la cual ingresa un nuevo Ejecutivo a gobernar y en tres meses se desata la crisis sanitaria. Esto se da en un contexto en el cual el Ejecutivo tiene un capital político mucho más alto y también en el cual la oposición tiene que renegociar internamente cuáles son sus autoridades y sus posiciones políticas. Por lo tanto, en el conflicto y en el alineamiento con la política del gobierno federal estamos viendo las respuestas políticas de reestructuración de la oposición. Por otro lado, observamos los costos relativos de desalinearse para estados que no tienen un

partido nacional que los puede acompañar en los mismos términos que ocurre en Argentina. Lo interesante es que, sin embargo, en nuestro país, a diferencia de los otros tres casos, la respuesta sanitaria fue la que se enfatizó. En los otros tres casos –Trump, Bolsonaro y López Obrador– la respuesta supuestamente económica es la que se enfatizó. Así, la oposición queda empujada a criticar la respuesta que no tiene contenido sanitario en EE.UU., Brasil y México. Pero, en Argentina, la oposición quedó empujada a discutir el tema de la reestructuración económica. Esto se debe a que se está viendo la construcción de encuadres de respuestas federales que tienen que ver también con la construcción política de los distintos partidos políticos. Cuando se tiene una mayor variabilidad de la respuesta a nivel estadual, hay que entender que lo que está sucediendo es un quiebre en la capacidad de recibir señales claras por parte de los votantes. Esto acarrea una mayor capacidad de respuesta partidaria que empatiza con esos elementos que reducen la responsabilización. El hecho de que haya mayor variabilidad en EE.UU. implica que hay también más ruido respecto de la respuesta sanitaria y, por tanto, más espacio para la construcción partidaria de las identidades.

Los países federales, a diferencia de muchos países unitarios, tienen la dificultad no solamente de coordinar las respuestas sanitarias, sino también de evitar que haya capitalización política en un sistema en el cual las señales de rendimiento están exageradamente debilitadas. En distintos lugares de EE.UU., la percepción de cuál debe ser la política adecuada es mucho más difícil de interpretar para los votantes. Tienen diferencias nacionales, estaduais y locales no solamente respecto a la respuesta sanitaria, sino también de la interpretación de esa respuesta. En cada uno de estos niveles hay, además, una autoridad política con legitimidad constitucional y prerrogativas políticas –que no hay en otros órganos unitarios– para reinterpretar la respuesta

sanitaria y encauzar, en ese sentido, la formación de identidades políticas de las distintas provincias.

La interpretación del riesgo sanitario y económico de los votantes, en un contexto en el cual la información es baja, se realiza a la luz de políticos que emiten distintos tipos de señales. Estas señales pueden ser más o menos confusas en función de si hay unanimidad o conflicto en el tipo de interpretaciones que observamos. En Argentina no solamente hay menor dispersión en la percepción de riesgo sanitario y laboral entre gobierno y oposición, sino que, además, eso es el resultado de que hay menor nivel de conflicto entre los políticos. Esto genera mayor nivel de interpretación de señales que son consistentes por parte de los votantes.

En EE.UU. y Brasil encontramos a los votantes confundidos respecto a cuál es la respuesta sanitaria adecuada, divididos por la polarización sobre la calidad de esa respuesta sanitaria y con mucha dificultad para interpretar cuál es el riesgo sanitario y laboral que enfrentan. Esto se debe a que están más sujetos a reinterpretaciones por parte de los políticos del orden nacional, federal y local. Ello quiere decir que, cuando hay una crisis inesperada, los parámetros que tienen los votantes para evaluar cuál debería ser la respuesta adecuada dependen mucho más de la información que está mediada por identidades partidarias. Cuando hay conflicto federal entre las distintas áreas de esta respuesta, se tiene una consolidación de interpretaciones en conflicto. En ese sentido, se da una mayor discriminación federal no solamente en la movilidad, sino también en cómo los votantes perciben la posibilidad de enfermarse, perder el trabajo, etc.

En Argentina, esta mayor variabilidad es, justamente, la propiedad de tener no solamente una estructura federal de respuesta a la crisis, sino también de conflictos por la apropiación de esos órdenes de gobierno a nivel nacional, provincial y local.

Federalismo y política subnacional en pandemia: una mirada sobre Argentina desde Chile

JULIETA SUÁREZ CAO

En este apartado nos interesa analizar la capacidad de manejar la pandemia en comparación con un caso unitario. En general, se comparan federalismos entre sí, pero es interesante verlo en contraposición con un caso que es completamente distinto, y este es el caso de Chile. Esto nos lleva a pensar en federalismo y descentralización a partir del estallido social que se da en Chile desde octubre de 2019. Existe allí una crisis política y social que ahora se encuentra, además, con una crisis de pandemia. Consideramos interesante analizar la dificultad que ha tenido el gobierno chileno siendo, desde lo que en metodología se denominaría, el caso menos probable. Se supone que es el caso menos probable porque, pensando en todos los estudios comparados en América Latina, en Chile se tendría la capacidad del Estado para llevar esto adelante y, además, la supuesta ventaja de un Estado centralizado. Por lo tanto, consideramos pertinente analizar por qué Argentina parecería estar manejando mejor la situación, pero también por qué en Chile se maneja mal.

Además de varias circunstancias y factores relevantes de otra índole, es interesante pensar qué capacidades da el diseño institucional de distribución territorial del poder para pensar las diferencias entre sistemas que son tan distintos. Cabe tener en cuenta que, además de ser tan diferentes, son geográficamente muy cercanos entre sí ya que comparten una frontera. Si miramos los indicadores más duros, Chile es uno de los casos que, a diferencia de

Argentina, ha tenido un índice de mortalidad muy alto en la primera ola del Covid. A pesar de que la letalidad en sí misma no es tan alta, la mortalidad es muy alta, incluso más que en los peores casos del continente. Cabe señalar que en Chile se tiene una discusión sobre cómo contar los muertos: se distingue solo a las personas que fallecieron que tuvieron un PCR¹ positivo, pero, si se agregan a estos los casos probables de fallecidos por Covid-19, el número es aún más alto. Este último guarismo es el aceptado internacionalmente y el que el gobierno informa a la Organización Mundial de la Salud.

Esta pandemia es un *shock* exógeno que ocurre en estos dos países más o menos a la misma vez. Es interesante, entonces, ver cuáles eran las características iniciales que encontrábamos en ambos lados. Cabe tener en cuenta, desde el tema del federalismo, que no se puede soslayar que en Argentina había unas condiciones iniciales prepandémicas bastante diferentes a las que se encontraban en Chile. Algo que en Argentina fue un factor beneficioso y totalmente azaroso es que la pandemia se desarrolla en un contexto de luna de miel política. Desde la ciencia política, se llama periodo de luna de miel a los primeros meses de un nuevo gobierno. No es una luna de miel exenta de complicaciones porque se da en un contexto de crisis económica muy fuerte, sin embargo, hay un tema de manejo político que puede tener un gobierno con una determinada aprobación gracias a ser recientemente electo, a pesar de no haber ganado por un margen extremadamente amplio.

A este fenómeno en la ciencia política americana se lo llama *rally round the flag* –juntarnos debajo de la bandera– y, en general, hizo que presidentes alrededor del mundo tengan un fuerte empuje en sus índices de aprobación. El caso más prototípico es el de Emmanuel Macron, presidente

¹ Reacción en Cadena de la Polimerasa. Prueba de diagnóstico que permite detectar un fragmento del material genético de un patógeno, en este caso, del coronavirus.

actual de Francia, donde se estaba desarrollando la crisis de los chalecos amarillos que había impactado negativamente en su imagen y la pandemia le dio un empuje de aprobación muy fuerte. Esto es lo esperable en estos casos de crisis exógenas. En Chile, por el contrario, el gobierno de Sebastián Piñera pasó de una aprobación de un 6% a un 13%. Es decir, la pandemia no generó el efecto esperado.

Volviendo a Argentina, encontramos que la crisis del Covid-19 se da en un contexto de luna de miel a nivel nacional, pero también en un contexto muy estable a nivel provincial. Esto, pensando en política a nivel subnacional, es un corolario de las elecciones provinciales de 2019 y tiene que ver con la consolidación de la ventaja de los Ejecutivos provinciales. Diversos autores venían hablando desde hace tiempo de esta consolidación de las ventajas del *incumbency advantage* que tienen los gobernadores en las provincias. En 2019 este fenómeno llegó casi a su máximo. Por ejemplo, observamos que el 86% de las provincias que tuvieron elecciones no presentaron alternancia. Entonces, tenemos un contexto de alternancia y de cambio a nivel nacional, y un contexto de estabilidad muy fuerte a nivel provincial.

Es interesante ver cómo el federalismo a veces funciona como esta correa de transmisión que antes de la crisis de representación cumplían los partidos políticos. En la mayoría de nuestros países, en especial en América Latina, esto se ha perdido. La política se ha personalizado y los partidos ya no están tan integrados verticalmente a través del territorio. Quizás sería interesante empezar a pensar en otras formas institucionales que comiencen a cumplir esa función que antes cumplían los partidos políticos. Parte de la explicación del buen manejo de la pandemia en Argentina –si bien es relativo, al menos así es visto desde Chile– tiene que ver con esta estabilidad a nivel provincial.

Durante décadas nos preocupamos mucho más por la alternancia y a veces, equivocadamente, equiparábamos alternancia con democracia, cuando no es necesariamente así. En este contexto, esta estabilidad termina teniendo un

impacto positivo sobre el manejo de la pandemia. En parte, no se puede hablar de esta estabilidad y de la *incumbency advantage* sin pensar en una herramienta institucional que tienen las gobernaciones en Argentina y que no tienen otros países federales –como EE.UU., Brasil o México–. Esta herramienta es la posibilidad de manejar el calendario electoral. De las últimas elecciones ejecutivas provinciales a las actuales ha aumentado el número de provincias que, estratégicamente, desdoblaron sus elecciones. Esto tiene que ver con esta estabilidad. Hubo muchas personas, mismo dentro de la coalición anterior de gobierno, que empujaban por esta idea de que desdoblar podía llegar a dar ventajas a nivel provincial. Esto se da al cortar los efectos de arrastre con lo nacional, que no se tienen si las elecciones son concurrentes. En general, desde las provincias gobernadas por Juntos por el Cambio se veía, claramente, que algunos de los distritos deberían haber sido desdoblados para tener una ventaja un poco más alta. Pero, más allá de la edición partidaria o de coaliciones, es interesante ver cómo los gobernadores que perdieron la reelección fueron realmente muy pocos. Algunos no pudieron ser reelectos por motivos institucionales, otros por la judicialización de sus reclamos de reelección que no fueron aprobados, pero de quienes sí pudieron ser reelectos, la amplia mayoría lo fue.

La estabilidad subnacional tiene algo que decir para entender un manejo de la crisis relativamente bueno. Son pocos los gobiernos provinciales que están controlados por la oposición, pero aún estos colaboran con la estrategia del gobierno nacional. Entonces, hay algo ahí en la estabilidad provincial, en este anclaje de las administraciones provinciales, que permite pensar en un buen manejo de la pandemia. Podemos pensar, en términos teóricos, en el federalismo como alguna forma de recomponer o de pensar integraciones territoriales de manera distinta.

La estrategia nacional en Argentina tuvo diferentes momentos. Hubo uno de centralización del manejo de la pandemia que fue apoyado por las autoridades provinciales.

Cabe tener en cuenta que los efectos son distintos en zonas con mayor densidad poblacional, no es lo mismo el manejo en zonas metropolitanas que en zonas más periféricas, también hay diferencias según la capacidad estatal en relación con la salud instalada en el territorio –que además en nuestros países tienden a ser bastante heterogéneas–, entre otras. Por ello, hubo un momento de centralización y después, como esto se controla de diferentes maneras, tiene que haber un segundo momento de descentralización. No puede ser que todo el país tenga una única solución, hay que pensar las necesidades y los problemas territorialmente situados para poder darle solución en ámbitos de política pública. Hay un momento en el que hay que pensar que las soluciones son diferentes según el territorio, entonces se da la descentralización de estas decisiones. Queda el tercer momento que es el más complicado, el de coordinación. Es lo que estamos viendo en el invierno de 2020, hay un esfuerzo de desempeño de coordinación, especialmente en el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires). Luego se tendrá que evaluar si esto se mantiene en el tiempo y cómo se logra esta coordinación.

Dentro de las diferentes instituciones que distribuyen territorialmente el poder en una sociedad, como son, por ejemplo, los tipos polares del federalismo y unitarismo, se suponía que el federalismo era el que tenía dificultades de coordinación. El ejemplo típico es el huracán Katrina en EE.UU., puesto que la gente no podía ubicar la responsabilidad del gobierno entre las órbitas federal, estatal y local. Es difícil a veces, en países federales, enfrentar la dificultad de coordinación que implica manejarse en todos los niveles territoriales para dar solución o responder de alguna manera a una crisis exógena, como puede ser una catástrofe natural o una pandemia. Y toda nuestra literatura diría que eso genera dificultades de coordinación, puede incentivar la competencia entre los distritos y establecer menos incentivos para colaborar. Parte de la literatura ve esto como algo bueno, que las provincias y los estados compitan entre

sí, que luego la gente vote con los pies y se mude si hay otro distrito que está haciendo las cosas mejor. Si bien esto funciona en la lógica, a veces en la práctica es más difícil ver cómo operaría. Pero está la idea de que los federalismos incentivan, para bien o para mal, la competencia entre los distritos. Y después está la otra idea del federalismo, visto desde la perspectiva de actores o puntos de veto. El federalismo, al aumentar los actores y los puntos de vetos, hace que las respuestas a las crisis sean mucho más lentas, pero una vez que se logran son más estables.

Si lo pensamos de esta forma, pareciera ser que los países federales están condenados al fracaso en relación a los temas de respuestas a la pandemia y el coronavirus. Mientras que, por el otro lado, los países unitarios gozarían de una ventaja comparativa institucional de poder dar respuestas mucho más resolutivas y rápidas ya que se toman las decisiones solamente a nivel central. Además, parecieran tener una coordinación mucho más sencilla porque también desde el nivel central se baja la implementación de estas decisiones. Finalmente, tendrían un rol central del gobierno nacional que no tiene que negociar, que puede tomar decisiones más allá de los liderazgos territorialmente situados.

En este punto comienza a surgir la duda de cuáles son las condiciones iniciales con las que llega Chile a la pandemia. A pesar de tener, aparentemente, todas estas ventajas que nos diría la literatura –respecto a la concentración y la centralización del poder para dar respuestas rápidas y resolutivas a la crisis–, pareciera ser que no pudo dar una buena respuesta en comparación a otros países. Una primera cuestión que surge principalmente es que Argentina llega en este proceso de luna de miel a la pandemia –que es algo completamente azaroso–, mientras que Chile llega en el escenario opuesto. Se llega con una desconfianza altísima en el gobierno, pero también en las instituciones, en el Congreso y, lo que nunca se había dado históricamente, en las fuerzas del orden, es decir, en las fuerzas armadas

y policiales. Esto tiene que ver con esta crisis de representación y con el estallido social de octubre. Pero, más que nada, hay muchas de estas crisis que son autoinfligidas por el manejo que tuvieron el gobierno y las fuerzas del orden respecto al estallido social y la represión. Esta es, en parte, explicada también por este unitarismo y centralismo que hacen que no se pueda entender por separado. Más allá de que Chile tuvo la crisis social antes que la crisis del Covid, no se puede exculpar a la distribución territorial del poder de este tema.

Si tuviéramos que pensar en tres factores de por qué Chile no lo está haciendo tan bien, uno sería la desconfianza entre las personas que supuestamente tienen que poner orden. Orden en un sentido de tranquilidad, más de paz social que de orden militar. Pero también tiene que ver con un legado de la dictadura en Chile. Esto respecto del rol principal que juega la tecnocracia y cómo está muy asociada al gobierno central. Los tecnócratas están en el gobierno nacional, no están en los gobiernos locales, y son muchas las decisiones que se toman de una forma completamente aislada de la ciudadanía. Ahí también hay algo que pensar en relación con el unitarismo y con el centralismo: cómo estas decisiones que se encapsulan, a veces, en manos técnicas y quedan huérfanas de una cierta escucha o sensibilidad de lo que está pasando en la ciudadanía y en los territorios. Esto está muy relacionado con el centralismo y con la distancia de necesidades territoriales y ciudadanas que fueron claras en el espacio de octubre, y que siguen siendo claras hoy en la pandemia.

De hecho, el ministro anterior de Salud reconoció en un reportaje que había un sector de la ciudadanía que tenía un nivel de pobreza y hacinamiento del cual él no tenía conocimiento. Este ministro reconoce que en la misma ciudad de Santiago –volviendo a que es un país extremadamente centralizado– había condiciones de pobreza y de hacinamiento que impedían el manejo de la pandemia. Esto es un punto central porque, si uno piensa en un gobierno de

tecnócratas y de técnicos aislados, se supone que deberían tener las estadísticas necesarias. Chile tiene muy buenas estadísticas y datos para medir estas cuestiones pero, actualmente, hay algo más que el aspecto cuantitativo, que es el aspecto cualitativo para entender la política desde el centralismo. Esto hace que el gobierno nacional sea relativamente miope a las realidades territoriales.

Pensado desde el estallido social, el rol que han jugado las autoridades locales, a pesar de tener muy poco poder en el proceso político, ha sido sumamente protagónico. Se dio en un contexto de amplia desconfianza y de altos índices de desaprobación de las autoridades. Son los alcaldes y las alcaldesas quienes están mejor evaluados por la ciudadanía y cumplieron roles que fueron claves en el estallido social. Por ejemplo, el plebiscito que se va a llevar a cabo para cambiar la Constitución en Chile –la Constitución vigente es la de 1980, aprobada durante la dictadura, a pesar de haber sufrido algunas reformas en democracia– fue la salida política de la crisis social de octubre de 2019. El objetivo fue pensar en reconstruir el pacto social vía un plebiscito que va a preguntar en octubre de 2020 si la ciudadanía quiere cambiar la Constitución o no. Pero esta no fue la primera reacción del gobierno, la primera reacción después del estallido social fue la represión y no buscar la salida política. Esta salida vía plebiscito fue en realidad una solución que se les ocurrió a la asociación de alcaldes. Fueron ellos quienes propusieron hacer un plebiscito preguntando a la ciudadanía sobre muchas cuestiones, entre ellas si querían cambiar la Constitución. Entonces desde 2019, prepandemia, los liderazgos territorialmente situados empezaron a tener un protagonismo mucho más fuerte.

Luego, ya durante la pandemia, eran los alcaldes quienes salían a pedir las cuarentenas. Chile comenzó con un plan que ellos llamaron “cuarentenas dinámicas”, donde entraban algunas comunas en cuarentena y otras no. Para el caso, por ejemplo de Santiago, eso implicaba tener un barrio en cuarentena y otro barrio no. Uno cruzaba la calle

y estaba en cuarentena, y si iba para el otro lado no estaba en cuarentena. Entonces fueron primero los alcaldes, aun figuras de la misma coalición de gobierno, los que se enfrentaron al ministro de Salud pidiendo cuarentena para los territorios. Esto se debió a que veían cómo la tasa de contagios, los casos positivos y las muertes, eventualmente, iban aumentando exponencialmente.

Chile también tiene un tema de desigualdad territorial geográficamente situada. El virus entró por las comunas más ricas a través de gente que estuvo en Europa o en el sudeste asiático y, rápidamente, se empezó a mover hacia las comunas más pobres. Estas últimas eran las que no tenían cuarentena fundamentalmente por cuestiones económicas. Hubo mucha discusión, al igual que en Argentina, sobre la posibilidad de ver como complementarias o como excluyentes esta dos problemáticas: salvar la economía y salvar la salud. En Chile, los alcaldes tuvieron un rol protagónico en ese debate y en apoyar la demanda por ayuda social o planes sociales ante la crisis económica desatada por la crisis sanitaria. En Argentina ocurrió lo mismo, pero la estructura del Estado chileno y de los planes sociales era mucho menor a aquella con la que cuenta el Estado argentino.

En el estallido social se hablaba de la rebelión de alcaldes y la rebelión municipal, que se vio primero con el plebiscito. A pesar de los lazos de la derecha con la dictadura de Augusto Pinochet, los alcaldes de derecha estaban en promedio mucho más a favor de aprobar el cambio constitucional que diputados y senadores de sus mismos partidos que tendían a apoyar el rechazo. Si la oposición tiene una postura homogénea sobre este tema a favor de cambiar la Constitución, en la coalición de gobierno hay posturas dispares y, algunas de estas, se distinguen territorialmente. Así, durante el estallido se vio gran protagonismo de los líderes territorialmente situados, y con la pandemia los alcaldes tomaron posturas mucho más solidarias, a pesar de estar dentro de la misma coalición de gobierno. Estos empiezan a apoyar iniciativas de la oposición para planes sociales

y reactivación económica y, además, piden cuarentenas y extremar las medidas de precaución en las comunas.

Para finalizar, esta comparación nos parece interesante porque vemos diferentes manejos que van en contra de lo que la literatura tradicional sobre federalismo y unitarismo hubiera predicho. A modo de conclusión, abrimos la pregunta de si esta diferencia tiene que más que ver con la oposición federalismo-unitarismo o más bien con la de centralización-descentralización. Asimismo, en un unitarismo la coordinación puede ser más fácil, pero si es una coordinación sin anclaje territorial, sus resultados beneficiosos no llegan. Cabe pensar entonces cómo ciertos mecanismos o andamiajes institucionales pueden empezar a cumplir funciones que antes cumplían otras organizaciones institucionales como, por ejemplo, los partidos políticos. Finalmente, es interesante que nos empecemos a preguntar si el federalismo puede funcionar como esta correa de transmisión que antes, claramente, llevaban a cabo los partidos políticos verticalmente integrados desde lo local hasta lo nacional.

La política del federalismo fiscal argentino

GERMÁN LODOLA

En este apartado vamos a hablar sobre el federalismo fiscal argentino. Hay diferentes formas de abordar el tema. En este caso, me interesa preguntar: ¿cuál es la *política* que hay detrás de las instituciones del federalismo fiscal argentino? Por lo tanto, no nos vamos a concentrar necesariamente en cuestiones fiscalistas, sino en cómo la arquitectura del federalismo fiscal en Argentina afecta la relación política entre gobernadores y presidentes. Así, la cuestión general que pretendo debatir es en qué medida las instituciones fiscales federales promueven un tipo particular de relación política entre las autoridades provinciales y el Poder Ejecutivo nacional. Para responder este interrogante nos detendremos en dos características del federalismo fiscal argentino.

En primer lugar, su alto desbalance fiscal vertical. Esto significa que las provincias recolectan considerablemente menos recursos de los que tienen que gastar. Dicho de otra manera, las provincias argentinas tienen una baja capacidad recaudatoria – solamente recolectan 5 impuestos–, pero han tenido cada vez más grandes responsabilidades de gasto en salud, educación y seguridad. Esto produce, en la mayoría de las provincias, con muy pocas excepciones, un agujero fiscal que se suele llenar con transferencias del gobierno central o eventualmente con deuda que puedan tomar las provincias. En el centro del esquema de transferencias está la Coparticipación Federal de Impuestos. Es decir, un *pool* de recursos que el gobierno nacional –también por decisión de las provincias a partir de la crisis de 1930– estableció como mecanismo de distribución más o

menos automática de recursos. Esta particular combinación de desbalance fiscal alto con un régimen de coparticipación federal tiene una implicancia importante. Comparativamente hablando, las provincias argentinas son fiscal y financieramente dependientes del gobierno central. Si uno se concentra solamente en esta pintura, cualquier país que tenga los niveles de desbalance fiscal que tiene Argentina, junto a un régimen de devolución de recursos centralizado, potenciaría la figura del presidente sobre los gobernadores. Dicha situación ha sido en ocasiones interpretada en Argentina como gobernadores “débiles” *vis a vis* el presidente, en especial durante periodos de crisis. Uno de los cuales puede ser la actual pandemia.

Esta línea de interpretación tiene dos implicancias que han sido estudiadas por la ciencia política. La primera es empírica –con base en una extensa literatura politológica sobre este tema y de la mano de los economistas de naturaleza más conservadora– y consiste en que las particularidades del federalismo fiscal argentino le permitirían al presidente construir coaliciones electorales en las provincias a través de distribuir más o menos arbitrariamente transferencias federales. Es decir, la transferencia federal aparece como una herramienta que le permitiría al presidente forjar sus propias coaliciones electorales. Asimismo, eventualmente, empujar a sus propios candidatos en las provincias.

La segunda implicancia política es que el presidente, en especial en situaciones de crisis, debería tener cierta capacidad para coordinar verticalmente a las provincias, a través de sus gobernadores. Esto lo haría con fundamento en cierto poder para distribuir recursos federales que, dada la debilidad fiscal de las provincias, deberían acrecentarse proporcionalmente en momentos de crisis. Este es un argumento que, de alguna manera, no está muy desarrollado en la literatura. No hay muchos trabajos sobre coordinación vertical en Argentina, pero es una idea que han tomado recientemente tres politólogas,

dos de ellas argentinas y una norteamericana, en una nota que salió en *Americas Quarterly*. Ellas argumentan, en una comparación entre Argentina, Brasil y México, que en el caso argentino pudimos ver decisiones de políticas sanitarias integrales en todo el territorio para enfrentar el Covid-19. En su opinión esto se debió, en parte, a la debilidad fiscal de los gobernadores. Esa debilidad fiscal sería uno de los factores que le permitieron a Alberto Fernández aceptar esa coalición para poder imponer medidas sanitarias, relativamente impopulares, en las provincias.

Estas implicancias las vamos a discutir. El argumento, por decirlo de alguna manera, es llamar la atención en contra de alguna forma de estas implicancias que se derivan de la literatura politológica. En primer lugar, los gobernadores pueden ser, en principio, fiscalmente débiles, pero esto debe verse en el contexto de gobernadores políticamente fuertes. Y son políticamente fuertes porque, primeramente, enfrentan elecciones de bajo riesgo en sus distritos. Además, porque controlan, debido al sistema electoral argentino, las carreras de aquellos orientados a la política provincial. En Argentina las candidaturas son descentralizadas y las resuelven las fuerzas políticas provinciales.

En segundo lugar, además de que los gobernadores son políticamente fuertes, concentran acceso y uso político sobre los fondos federales transferidos. Si bien hay una disparidad en el volumen de recursos, hay una dimensión de la discrecionalidad en el uso de esos recursos federales a favor del gobernador. En cambio, el presidente tiene baja discrecionalidad sobre esos recursos. Los legisladores nacionales tienen bajo acceso a lo que la literatura llama *pork-barrel*, que son beneficios particulares. Es muy difícil para un legislador, individualmente hablando, en Argentina, llevarse recursos para forjar su propia carrera política. Esto sí sucede en otros países como, por ejemplo, en Brasil o en Estados Unidos. Por

último, las provincias argentinas se enfrentan a municipios fiscalmente más débiles.

Entonces, por un lado, tenemos la idea de que los gobernadores son políticamente fuertes. Por el otro, la idea de que los gobernadores concentran acceso a recursos federales y tienen discrecionalidad sobre el uso político de esos recursos, versus legisladores, presidentes y municipios que no lo tienen. Esto vuelve a los gobernadores argentinos actores extremadamente relevantes.

Al analizar la relación entre ingresos tributarios e ingresos corrientes en Argentina entre la provincia de Buenos Aires, las provincias metropolitanas y las provincias periféricas, vemos que la provincia de Buenos Aires recolecta alrededor del 50%, mientras que las provincias periféricas apenas superan el 10%. Al ver el desbalance fiscal vertical desagregado en todas las provincias según el porcentaje del gasto que proviene de transferencias federales y el porcentaje del gasto que proviene de ingresos propios, tenemos la raíz del primer aspecto mencionado. Esto es sobre lo que muchos analistas llaman la atención: la debilidad financiera y fiscal de los gobernadores. Provincias como Formosa, La Rioja o Catamarca, que tienen niveles de recaudación propia de alrededor del 5%-8% de lo que gastan, están, diría el argumento, a expensas del gobierno central. Esto mejora un poco en algunas provincias si incluimos las regalías. Las regalías, recordamos, son recursos de libre disponibilidad. En algunos sectores no cambia, como en Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, y en otros sí, básicamente en las provincias petroleras de Santa Cruz, Neuquén, Chubut, Tierra del Fuego y Río Negro. También, en menor medida, en Salta y Mendoza. Y luego en un grupo de provincias que, más recientemente, reciben regalías mineras.

En cualquier caso, tanto si hacemos la cuenta solo con los recursos propios como si incluimos regalías, observamos cierta debilidad en las provincias argentinas. Esta debilidad intenta ser cubierta con la Coparticipación Federal

de Impuestos. No vamos a discutir la construcción de esta coparticipación, simplemente mencionaremos que es virtualmente imposible modificarla. Argentina vive sin ley de coparticipación federal desde 1987. En 1994 la reforma de la Constitución determinó que las provincias y la nación debían darse una nueva ley de coparticipación. Sin embargo, se estableció como criterio que la nueva ley debe ser el resultado de un acuerdo marco entre los gobernadores de las 24 provincias y el presidente, y que este acuerdo debe ser refrendado por cada una de las Legislaturas provinciales. Esta cláusula cerrojo que incluyeron los asambleístas (de las provincias chicas) en la reforma de la Constitución para protegerse hace virtualmente imposible tener una nueva ley de coparticipación.

La evolución histórica de la ley de coparticipación federal, concentrándonos solamente en los últimos años, es bastante estable. Es una línea constante en torno al 40% para las provincias y al 60% para la nación. Hasta el momento, el federalismo fiscal argentino muestra alto desbalance fiscal y mucha dependencia de la ley de coparticipación federal.

¿Cuánto debilita este esquema a los gobernadores? Los gobernadores son políticamente fuertes porque las provincias argentinas tienen capacidad para dictar sus propios sistemas electorales, y esto es único en el mundo. Argentina es el único de los federalismos de América donde tanto las leyes para elegir gobernadores como la legislación para elegir diputados y, eventualmente, senadores provinciales varían en las provincias. Esto les da a los gobernadores (al partido en el gobierno) la posibilidad de modificar reglas electorales con un objetivo político. Es muy dinámica la forma que tienen los gobernadores o los partidos en el gobierno de fortalecerse políticamente a partir de estas reformas que, a nivel gobernador, básicamente, han sido dos: introducir cláusulas de reelección, mayormente de un término, e introducir leyes como la Ley de Lemas y afines para resolver disputas internas. Esta posibilidad de

modificar, de alguna manera, el sistema electoral tuvo como resultado una mayor estabilidad electoral e intrapartidaria de los gobernadores. A nivel de las Legislaturas provinciales, las reformas electorales locales introdujeron sesgos mayoritarios y partidarios a favor del partido de gobierno.

Al observar la evolución de las cláusulas de reelección para gobernador en las provincias argentinas, notamos que en 1983 ninguna de las provincias tenía reelección. Estaba prohibida y, con el correr del tiempo, se llegó al 90% de las provincias con cláusula de reelección gubernatorial, la mayoría de dos períodos. Esto, naturalmente, les dio más fuerza política a los gobernadores.

Respecto al uso de Ley de Lemas y afines para resolver disputas internas, se observa en el tiempo que su uso fue abandonado por los acoples y colectoras. Al observar el sesgo mayoritario que producen las reformas electorales en las provincias, vemos que los partidos que sacan pocos votos tienen menos bancas que las que deberían tener. A medida que aumentan los votos, hay un plus de bancas para el partido de gobierno. También produjo eficiencia electoral de los gobernadores porque al analizar qué hizo el grupo de gobernadores cuando terminó su mandato vemos que, por ejemplo, en 1983 el 60% de esos gobernadores fue candidato a algún cargo. En dicho caso, no a la reelección porque estaba prohibida, sino a algún otro cargo. A medida que se van introduciendo cláusulas de reelección, más gobernadores se presentan cuando terminan un mandato a un cargo y, si la Constitución se lo permite, típicamente a la reelección. Estas son elecciones no riesgosas. En promedio, entre el 75% y 80% de los gobernadores que se presentan a una elección, cualquiera que sea, gana. A diferencia de otros países, como Brasil, los gobernadores no enfrentan elecciones riesgosas. Asimismo, los partidos de gobierno en las provincias tampoco enfrentan elecciones riesgosas.

También analizamos el promedio de votos que sacaron los partidos que gobernaban las provincias en cada uno de los años de 1987 a 2015. Al hacerlo, no hay diferencias

estadísticamente significativas entre el promedio de votos que sacan los partidos de gobierno que obtienen en promedio cerca del 45% de los votos. Esto es independiente de todo lo que haya pasado. Es independiente del federalismo fiscal, de los procesos de descentralización o centralización, de si tenemos políticas macroneoliberales o más estatistas. Las provincias argentinas, a diferencia de las brasileñas, tienen partidos de gobierno muy estables. Comparando qué porcentaje de provincias en Argentina y en Brasil cambian de color político en cada elección, en Argentina son menos del 20%, mientras que en Brasil es casi el doble.

Entonces, antes de hablar de que los gobernadores son financieramente débiles, hablemos de que son políticamente fuertes. Dicho esto, volvamos al federalismo fiscal. El rol político de las transferencias federales en el federalismo fiscal argentino, según la literatura, es ayudar al presidente. En cambio, sostengo que en verdad ayudan a los gobernadores. La literatura ha cometido un error: ha tendido a contemplar el volumen de las transferencias, pero no la discrecionalidad sobre el uso de las transferencias. Este error tiene dos problemas. Mirar solo el volumen de cuánto recibe una provincia y no lo que puede hacer el gobernador con esas transferencias es lo mismo que decir que todas las transferencias son iguales. A esto lo llamamos con un colega déficit de agrupamiento, es decir, agrupar todas las transferencias y decir que son iguales. Pero no todas las transferencias son iguales ni igualmente eficaces porque hay cosas que los gobernadores pueden hacer con ciertas transferencias y cosas que no pueden hacer. El formato institucional del federalismo fiscal en Argentina les provee a los gobernadores seguridad en la recepción de las transferencias. El 80% de las transferencias son automáticas. Por lo tanto, es muy difícil para el gobierno central incluir algún tipo de manipulación política en ellas. Dicho de otra manera, en el esquema de transferencias federales, el presidente argentino hace política en el margen. Esto lo podemos comprobar al analizar las transferencias

federales que existen regularmente establecidas en la matriz institucional del federalismo argentino clasificadas según un nivel de discrecionalidad bajo, medio o alto tanto para el presidente como para el gobernador. El grueso de las transferencias federales tiene un bajo nivel de discrecionalidad para el presidente, empezando por la Coparticipación Federal de Impuestos –cuya ejecución es automática y por goteo–. En cambio, tienen un alto grado de discrecionalidad para el gobernador. Solamente hay unas pocas transferencias donde el presidente tiene alta y el gobernador baja discrecionalidad.

En términos de política fiscal, entonces, lo que podemos decir es que los gobernadores argentinos no son tan débiles fiscalmente hablando. Esto se debe a que el gobierno nacional debe enviar esos recursos –porque las instituciones así lo establecen– y los gobernadores tienen mucha disponibilidad sobre su uso. Así, los gobernadores se garantizan seguridad en la recepción y, a partir de ella, pueden actuar con cierta discrecionalidad. Asimismo, el presidente carece de la discrecionalidad en esa asignación de recursos.

Alberto Fernández pudo hacer una política sanitaria dura en todo el territorio no porque los gobernadores son débiles fiscalmente, sino porque son fuertes políticamente.

El presidente puede coordinar con cierta cintura a las provincias no mediante transferencias, sino mediante la política financiera. El recanje de la deuda de las provincias durante el gobierno de Néstor Kirchner abrió un nuevo escenario, ya que la nación se transformó en el principal acreedor de las deudas provinciales. Es decir que la nación salvó a las propias provincias de su deuda. Ese manejo del desahogo financiero de las provincias lo hizo de la mano de determinados instrumentos: el Programa del Financiamiento Ordenado (PFO) y el Fondo Federal de Desarrollo Provincial (FFDP). Ambos fueron inventos de Lavagna-Duhalde que retomó Kirchner y que están disponibles para el actual gobierno en caso de salvar las deudas.

Las deudas públicas de las provincias son instrumentos que les permiten manejar el refinanciamiento de sus obligaciones y controlar, de alguna manera, la capacidad de endeudamiento. La cartera de deuda de las provincias antes de la reestructuración era compleja. Las provincias debían poco a la nación, relativamente bastante a los bancos privados, algo a los organismos internacionales de crédito y emitían algo de títulos públicos propios. Lo que sucedió con la reestructuración de la deuda de Kirchner y Lavagna en 2003 fue que nación se transformó en el principal acreedor de las deudas provinciales. Esto, a través del PFO, fue lo que le permitió al gobierno de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández aceptar una agenda nacional de la mano de los gobernadores.

En conclusión, los gobernadores son políticamente poderosos, no son tan débiles desde el punto de vista de las transferencias federales, y el gobierno central es fuerte respecto de los gobiernos provinciales en la medida que pueda controlar o influenciar sobre el desahogo de sus deudas.

Hasta ahora hemos mencionado la relación entre presidente y gobernadores, pero es interesante ver también qué pasa en la relación entre gobernadores e intendentes. Aquí es clave algo sobre lo que sabemos poco, y es cómo funcionan los regímenes de coparticipación municipal. Hay algunos trabajos escritos, todos muy descriptivos.

Hay cierta excepcionalidad también aquí del caso argentino. En algunos países de la región, típicamente, el mecanismo de reasignación de recursos es centralizado. Es decir, es el gobierno central el que maneja la transferencia de recursos a los gobiernos provinciales y municipales. Mientras que en Argentina es descentralizado, es decir, son las provincias las que determinan sus propios regímenes de coparticipación municipales. Entonces, en Argentina solo reciben transferencias las provincias y son ellas las que reparten a los municipios según leyes provinciales que ellas mismas se dictan autónomamente. Esto no sucede en Brasil ni en México, donde hay recursos del gobierno central a

las provincias, pero también hay transferencias directas del gobierno central a los municipios. Así esquivan, de alguna manera, a las provincias. En Argentina ese sorteo no se puede hacer. Menem intentó en 1997, en favor de su reelección, sacarles 14 puntos de la Coparticipación Federal de Impuestos a las provincias y armar un régimen de coparticipación municipal de impuestos para girar directamente recursos. Sin embargo, esto nunca llegó a ser tratado por el Senado porque nunca pasó de comisiones.

Hay mucha variación en las reglas de la coparticipación municipal de impuestos tanto en términos de cómo se distribuye el porcentaje y las regalías, como en los criterios y los coeficientes que se utilizan. También en términos de quién es la autoridad de ejecución y cuánta participación tienen las Legislaturas provinciales en controlar la asignación de recursos de los gobernadores. Finalmente, hay variaciones en si las asignaciones son automáticas, es decir, si el gobierno provincial puede retener dinero, entre otras. Hay provincias en donde se reparte muy poco a los municipios, por ejemplo, en San Luis, que se reparte el 5% de la coparticipación recibida. Asimismo, hay otras que reparten mucho, como Córdoba, fundamentalmente.

Cómo se reparte hacia el nivel local es importante porque puede tener efectos económicos, así como sucede con la distribución local de las rentas provenientes de recursos naturales. La literatura, típicamente, dice que los efectos de estas rentas son negativos para el desarrollo económico y para la democracia. Sin embargo, nuestra observación es que esto depende del componente distributivo de la coparticipación municipal de impuestos. En aquellas provincias donde la coparticipación municipal es repartida a los municipios productores de recursos naturales, como a los municipios no petroleros, el impacto de las rentas provenientes de recursos naturales es positivo. Se puede tener un régimen de coparticipación municipal donde se dé poca plata a los municipios no productores y mayor cantidad a los productores, como en Mendoza. También puede darse que

el volumen de dinero sea repartido entre municipios productores y no productores, como por ejemplo en Neuquén. Si a esto le agregamos cómo está organizada la industria extractiva –cuanto menos enclave, mejor–, observamos que las rentas pueden mejorar indicadores de bienestar social e indicadores de industrialización.

A modo de conclusión, la política del federalismo fiscal argentino debe ser revisada. Esto en el sentido de prestarles más atención a los instrumentos institucionales que les permiten a los gobernadores, y no tanto a los presidentes o a los intendentes, hacer políticas en sus distritos.

Federalismo, políticas y rendición de cuentas intergubernamental en Argentina

MÓNICA CINGOLANI

El propósito de este apartado es reflexionar sobre la problemática de la rendición de cuentas en clave intergubernamental en un Estado federal, como el nuestro. En los sistemas federales varios ámbitos de gobierno comparten responsabilidades sobre políticas públicas y, por tanto, corresponde plantearnos si los mecanismos de rendición de cuentas y de control político diseñados y operando son suficientes para una rendición de cuentas eficaz, cuando se trata –precisamente– de políticas públicas de carácter intergubernamental. Esto nos conduce al complejo desafío de pensar qué requerimientos tiene un sistema u obligaciones de rendición de cuentas cuando se trata de responsabilidades entre distintos ámbitos de gobierno.

La rendición de cuentas es en sí misma un concepto complejo,¹ tanto desde el punto de vista teórico como desde la organización práctica y su operativización concreta. Se vincula con la obligación de funcionarios/as y responsables políticos/as de informar sobre las decisiones y acciones que llevan a cabo, como también así de justificar públicamente en relación con estas acciones. Hay una tercera dimensión de la rendición de cuentas, además de información y justificación, que tiene que ver con la sanción por incumplimientos. La rendición de cuentas tiene implicancias sustantivas para la democracia porque hace que el ejercicio del poder

¹ Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas?, *Cuadernos de transparencia* (3), México, Instituto Federal de Acceso a la Información.

se constituya en un proceso verdaderamente democrático, habilitando oportunidades para que los ciudadanos puedan conocer, valorar y, eventualmente, incidir en las decisiones que toman aquellos/as que actúan en su nombre, ya sea en la forma en la que se utilizan los recursos públicos en cada nivel de gobierno, o en los resultados de las políticas.

Mecanismos de control ciudadano de la acción gubernamental

Ahora bien, ¿cómo los/as ciudadanos/as pueden controlar a los gobiernos? En la ciencia política, básicamente, se habla de tres caminos.² Uno es controlar a través de los mecanismos electorales, modalidad que se denomina rendición de cuentas o *accountability* vertical; deriva del principio representativo de elección de representantes (Ejecutivo, Legislativo) de manera periódica, que provee a los electores la posibilidad de sancionar, no renovando el mandato (votando) en caso de insatisfacción con el desempeño de los/as representantes (“cambio”, “no cambio”). Para que este mecanismo de control pueda operar, los/as electores/as orientados/as a premiar o castigar gestiones de gobierno con su voto deben ser capaces de localizar con certeza las responsabilidades de cada nivel de gobierno (local, provincial nacional) como tomador de decisiones; por ejemplo, electores orientados a premiar o castigar con su voto por medidas tomadas en relación con la gestión de la pandemia deberían poder discriminar y atribuir las claramente a determinado/s nivel/es de gobierno.

Hay otras dos modalidades de control de la actuación gubernamental, además de la vertical (mecanismo electoral), son las denominadas *accountability* societal y *accountability*

² O'Donnell, G. (2001). *Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. Isonomía* (14), 7-31.

horizontal, siguiendo la distinción espacial. La primera, societal, propone que la ciudadanía puede controlar a los gobiernos a través de la activación de los medios de comunicación y la sociedad civil organizada.³ La *accountability* horizontal se refiere a la posibilidad de controlar a través de las instituciones del Estado, derivado del diseño institucional del sistema representativo que establece la división de poderes –con funciones específicas: ejecutivas, legislativas y judiciales– que se controlan entre sí; sobre esta modalidad, profundizaremos luego de centrarnos en los fundamentos de la necesidad de controlar.

¿Por qué es necesario controlar a los gobiernos?

La pregunta acerca de por qué habría que controlar a los gobiernos por sus acciones, decisiones, resultados, etc., arroja seguramente respuestas intuitivas, pero que requieren de algunas precisiones. La delegación de responsabilidades (que tiene como necesaria consecuencia el control sobre lo delegado) es imprescindible e inherente al desarrollo de la acción de gobierno. Dada la complejidad de las tareas del Estado y la cantidad de actividades administrativas que se deben llevar adelante cotidianamente, es necesario que las distintas áreas estatales deleguen en otras. En este punto, podemos mencionar la teoría del principal (que delega) y el agente (que ejecuta las funciones delegadas) para reconstruir la cadena de delegaciones en los sistemas políticos representativos. Así, en principio, los electores delegan en agentes responsabilidades para que las lleven a cabo, quienes a su vez deben convertirse en responsables frente al principal respecto de cómo hacen aquello que deben hacer como consecuencia de la delegación. Hay una

³ Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: la otra cara del control. Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, 23-53.

delegación de principal a agente y una rendición de cuentas de agente a principal.

En los sistemas presidenciales, estas cadenas de delegaciones son bastante más complejas que en los sistemas parlamentarios, ya que en los primeros la ciudadanía delega –a través de mecanismos electorales– en cargos ejecutivos y legislativos elegidos. Los/as presidentes/as (también gobernadores/as, intendentes/as), a su vez, también delegan en ministros/as, burócratas, etc., complejizando así la cadena de delegaciones. Y el Poder Legislativo, que es agente de los ciudadanos también, se convierte en principal frente al Ejecutivo, puesto que la misma sanción de leyes en el ámbito parlamentario impone al Ejecutivo acciones para ejecutar; como contrapartida, el Legislativo, en tanto agente, está equipado para controlar *ex post* al Ejecutivo y su aparato administrativo, con instrumentos tales como los pedidos de informes escritos, interpelaciones, comisiones de investigación, juicio político, etc. Esto se reproduce en los niveles subnacionales, con instrumentos similares a nivel provincial y municipal.

Todas estas instancias de delegación para la acción plantean problemas de discrecionalidad. La discrecionalidad es inherente a la delegación porque cada uno/a de los/as agentes que reciben responsabilidades delegadas disponen en mayor o menor medida de márgenes de discrecionalidad para llevarlas a cabo. Especialmente en sistemas presidencialistas como el argentino, escasean los controles *ex ante*, esto es, por ejemplo, cuando una ley regula muy detalladamente en relación con las responsabilidades que cabe implementar a cada actor que va a participar de la intervención que tal ley dispone, reduciendo márgenes de discrecionalidad. Por supuesto, el control *ex ante* tiene requerimientos de tiempo, negociaciones, búsqueda de información, etc., bastante más exigentes que los controles *ex post*, lo que explica en parte la centralidad de estos últimos. Sintetizando, nuestro sistema se caracteriza, sobre todo, por el control *ex post*, y genéricamente por los grandes márgenes de discrecionalidad cuando se gesta una ley.

Esta discrecionalidad inherente a la delegación conlleva riesgos para el principal, puesto que los agentes pueden, eventualmente, actuar discrecionalmente de acuerdo con un sistema de incentivos que no coincida con el bien expectable para el principal, lo cual desvía la dirección de las acciones delegadas.

A estos riesgos vinculados a oportunidades de desviaciones como consecuencia de la discrecionalidad, se suman las asimetrías de información entre Ejecutivo y Legislativo. Estos factores constituyen lo que se denomina pérdidas de agencia en la relación entre principal y agente que favorecen al Ejecutivo, y fundamentan la función de control político atribuida al Legislativo, y entendida como la actividad que lleva adelante el Poder Legislativo para fiscalizar al Ejecutivo y la burocracia.⁴

El desafío del control y la rendición de cuentas de políticas intergubernamentales

El concepto y la operativización institucional de la rendición de cuentas son aspectos bastante complejos, y más aún en sistemas federales con responsabilidades compartidas, como el argentino. En sistemas centralizados o federales con responsabilidades diferenciadas, los gobiernos deben rendir cuentas, por supuesto, pero la rendición de cuentas en cada jurisdicción Ejecutivo-Legislativa, si funciona, parece suficiente. Es decir, cada nivel de gobierno (Ejecutivo nacional, provincial, municipal) rinde cuentas por las acciones y sus resultados ante el Legislativo del mismo nivel (Congreso, Legislaturas provinciales, Concejos Deliberantes, respectivamente). Pero cuando en sistemas federales hay responsabilidades compartidas, cabe preguntarse

⁴ Un trabajo integral y en clave comparativa se encuentra en Llanos, M., y Mustapic, A. M. (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens.

si basta con que un gobierno rinda cuentas dentro de su nivel jurisdiccional sobre las políticas o medidas responsabilizadas. En otras palabras, en los casos de políticas intergubernamentales con responsabilidades compartidas entre distintos niveles de gobierno, hay un reto adicional, y es probablemente el requerimiento de un entramado *ad hoc* de rendición de cuentas para poder controlar adecuadamente.

Cuando más de un gobierno interviene en una política –común en políticas sectoriales de educación, salud, seguridad pública, infraestructura, etc.–, cabe preguntarse quién es el responsable de los resultados, ante quién debe rendir cuentas quien actuó, y cómo puede un ciudadano conocer, valorar e incidir en decisiones que le afecten atinentes a políticas intergubernamentales. Así, el control y rendición de cuentas de políticas intergubernamentales parece ser de una especie particular. En Argentina, los procesos descentralizadores en diversas áreas de políticas a nivel nacional y subnacional en las últimas tres décadas generaron una expansión de las políticas intergubernamentales, pero sin crecimiento paralelo de sistemas y mecanismos intergubernamentales de rendición de cuentas. Esto es importante porque los principios de eficiencia, efectividad, etc., que fundamentan genéricamente las iniciativas descentralizadoras, operan solo en presencia de una rendición de cuentas efectiva, de lo contrario, aquellos principios serían simplemente justificaciones normativas de por qué es necesario proceder a la implementación de determinadas políticas, pero desvinculados de los resultados de la descentralización.

Las políticas intergubernamentales implican múltiples actores responsables en distintos niveles de gobierno, multiplicidad de centros de decisión, diversos mecanismos de ejecución, y ampliación de flujos y direcciones de información por la intersección de actores que pueden ser tanto locales como provinciales o nacionales, además de diversas áreas dentro de cada nivel. Esto necesariamente trae como

consecuencia la fragmentación de la autoridad y cierta dispersión de la responsabilidad, lo que conduce al problema central: ninguno de los gobiernos participantes puede hacerse cargo por sí solo y rendir cuentas del conjunto de la acción pública. El sistema de rendición de cuentas dentro de cada nivel jurisdiccional (*accountability* horizontal) parece insuficiente para promover la rendición de cuentas de una política de carácter intergubernamental; y, al haber múltiples actores responsables, la ciudadanía puede no saber a quién exigir cuentas (*accountability* vertical). Además, cada nivel de gobierno puede construir justificaciones para eludir o no asumir responsabilidades por los resultados de la acción coordinada, si no hay un sistema deliberado de rendición de cuentas de carácter intergubernamental que discrimine porciones del trabajo en común y equipo con mecanismos intergubernamentales *ad hoc* de control para exigir una rendición de cuentas por la acción en su conjunto. Suele decirse que muchas manos (multiplicidad de actores intervinientes) requieren de coordinación de muchos ojos (control).

Así, aún en el supuesto de que cada nivel de gobierno tuviera mecanismos eficaces de control horizontal –lo cual, además, es incorrecto y merecerá análisis particularizado en el apartado siguiente–, no estaría garantizada la rendición de cuentas intergubernamental. Emerge, como consecuencia, la necesidad de mecanismos complementarios de rendición de cuentas horizontal para políticas intergubernamentales, un diseño específico de obligaciones y de responsabilidades, generación de indicadores *ad hoc*, etc., consistentes con un tipo de intersección intergubernamental que no responde a una relación jerárquica (por ejemplo, que el municipio rinda cuentas a la provincia y la provincia al gobierno nacional) sino, por ejemplo, que tres ámbitos de gobierno tengan que rendir cuentas al Congreso nacional y, en última instancia, al ciudadano.

Las deficiencias actuales del sistema de control horizontal

En el sistema argentino, la rendición de cuentas en cada nivel ocurre en procesos desarticulados –nacional, provincial, municipal– y con capacidades institucionales frágiles, lo cual implica un problema adicional al del diseño de mecanismos complementarios intergubernamentales.

El control político del Congreso al Poder Ejecutivo en Argentina pone relevancia en los mecanismos de control *ex post*, antes que en los *ex ante*, lo que anticipa grandes cuotas de discrecionalidad hacia los Ejecutivos, y –consecuentemente– oportunidades de desviaciones y necesidad de control político (horizontal) del Legislativo al Ejecutivo. Los importantes márgenes de discrecionalidad potencian la necesidad del uso de mecanismos *ex post* de control, pero a su vez, este proceso está ligado a las dinámicas de la competencia político-electoral. Las acciones de control político que se inician en los Legislativos se explican por incentivos del sistema electoral y lógicas partidistas. Solo la oposición (bloque minoritario más numeroso y bloques pequeños que acompañan) tiene incentivos para controlar, porque es la única (no el Poder Legislativo en su conjunto) que tiene “intereses contrapuestos” a los del Ejecutivo; el bloque del partido de gobierno en el Legislativo no tiene incentivos para controlar al gobierno porque funciona a partir de la “unidad de propósitos” con el Ejecutivo. El resultado: no hay un poder que controla a otro (Legislativo al Ejecutivo), sino la oposición controlando al Ejecutivo, y no necesariamente se controla más o menos según haya más o menos por controlar o asimetrías de información por mitigar, sino que intervienen factores políticos y electorales.

En cuanto a la efectividad del Legislativo para controlar, hay probadas deficiencias en ese sentido. La ineffectividad en relación con la función de control político no implica que no haya disposición a controlar por parte de los/as representantes parlamentarios/as;

de hecho, se emprende –al menos en el Congreso de la nación– importante cantidad de acciones de control (presentación de proyectos de resolución para pedidos de informes, interpelaciones, etc.), a la vez que hay determinados escenarios parlamentarios –a saber, los de mayor competitividad y menor fragmentación– que favorecen especialmente a la generación de iniciativas de control. Pero son altamente inefectivas: se emprende mucho, se aprueba poco.

A los fines de ilustrar las deficiencias de efectividad del control político, repararemos en el uso de uno de los mecanismos de control *ex post* en Argentina, los pedidos de informes verbales. Estos, a diferencia de los informes escritos (mucho más numerosos) postulan convocar a miembros del Ejecutivo a comparecer presencialmente en el ámbito del Poder Legislativo para dar explicaciones verbales en torno al asunto de la convocatoria.



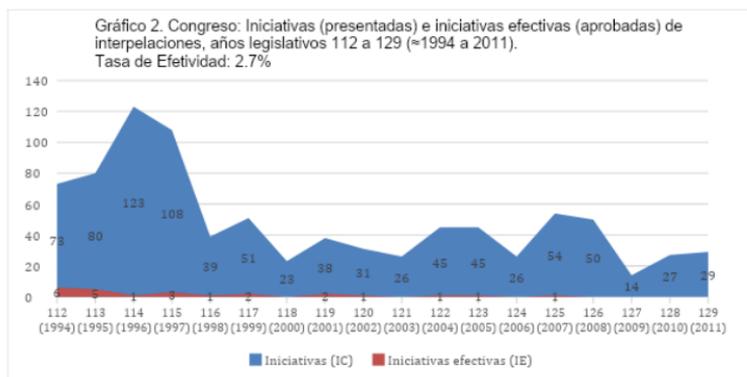
Fuente: elaboración propia con base en datos de la HCDN, relevamiento mayo de 2014.

Como muestra el gráfico 1, en casi dos décadas relevadas –desde la reforma constitucional en 1994 hasta 2011– se presentaron 882 pedidos de informes verbales (interpelaciones) en ambas cámaras, el 76% (674) en la Cámara de Diputados y el 24% (208) en el Senado.

El comportamiento controlador de ambas cámaras es similar. En primer lugar, la propensión a controlar (promedio de proyectos de interpelación presentados por legislador/a) es prácticamente similar entre diputados/as y senadores/as comparativamente, explicándose por la mayor composición numérica (257 diputados/as y 72 senadores/as) la abultada concentración de proyectos de interpelación en la Cámara de Diputados. En segundo lugar, otro hallazgo es que ambas cámaras tienen similares patrones de ascenso y descenso en cuanto a disposición a controlar (lo cual sugiere estrategias de coordinación de agendas de control entre representantes parlamentarios o bloques).

En tercer lugar, como muestra el gráfico 2, es muy baja la efectividad de las iniciativas de control por interpelaciones en ambas cámaras; controlar por interpelaciones es un derecho de la mayoría, no de la minoría ni de legisladores/as en particular. De las 24 iniciativas de interpelación aprobadas (2,7% de las presentadas) en esos 18 años solo cuatro se llevaron a cabo con un informe oral, procedimiento que establece la Constitución nacional (artículo 71); otras 7 aprobadas fueron respondidas por escrito, y 13 no tuvieron ningún tipo de respuesta. Estos últimos datos refuerzan la afirmación de ineffectividad de la función de control del Legislativo, lo cual complementa el dato previo sobre los bajos niveles de aprobación.⁵

⁵ Cingolani, M. (2019). El control político del Ejecutivo en Argentina: Los incentivos y la práctica del control por interpelaciones, de Menem a Fernández de Kirchner. *Administración Pública y Sociedad (APyS)* (8), 18-59. Actualmente se están relevando y analizando datos de series históricas posteriores.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la HCDN, relevamiento mayo de 2014.

Comentario aparte merece la pregunta acerca de por qué los/as representantes parlamentarios/as presentan tantas iniciativas de control (interpelaciones) si las expectativas de aprobación son prácticamente nulas. Probablemente, ello se vincule con la presencia de otros factores o incentivos concurrentes. Primero, presentar un proyecto de control es de muy bajo costo. Segundo, la incidencia de propósitos distintos del orientado a controlar estrictamente o mitigar asimetrías de información mediante la respuesta o comparecencia del/la funcionario/a, tales como escándalos, remociones de funcionarios, etc. De acuerdo con el diseño institucional, la presentación de un pedido de control sobre el Ejecutivo tiene como objetivo controlar; proyectos de control no aprobados deben considerarse inefectivos puesto que no contribuyen a controlar ni mitigar asimetrías informacionales, aunque puedan ser efectivos en otros sentidos para los/as presentadores/as de tales proyectos.

A modo de aproximación a la actualidad del contexto de emergencia epidemiológica que inició en marzo de 2020, una rápida exploración de proyectos presentados en la Cámara de Diputados a comienzos de la pandemia (31/1/2020 al 24/7/2020) muestra que hubo 8 pedidos de

informes verbales al Poder Ejecutivo sobre medidas respecto al Covid-19, dirigidos principalmente al entonces ministro de Salud y, en menor medida, al jefe de Gabinete de Ministros, todos provenientes de los bloques de oposición. Estos datos iniciales dejan planteada la inquietud por continuar profundizando, relevando y analizando información sobre posibilidades de control político en general, y en particular sobre medidas implementadas en materia de salud pública en el contexto epidemiológico actual. Específicamente, cabe preguntarnos a la luz de lo visto sobre la suficiencia de los mecanismos de control político en todos los niveles de gobierno, y las posibilidades de controlar y rendir cuentas cuando se trata de medidas y políticas de corresponsabilidad entre niveles de gobierno.

Algunas consideraciones para un sistema eficaz de rendición de cuentas

La literatura sobre control político y rendición de cuentas intergubernamental es escasa.⁶ Una revisión somera sugiere algunas cuestiones claves (propositivas, no exhaustivas) para iniciar una agenda de discusión orientada a pensar cómo controlar las políticas de carácter intergubernamental.

Definir con precisión las responsabilidades (*ex ante*)

En primer lugar, debería explicitarse el funcionamiento del sistema intergubernamental en el sector de política de que se trate, es decir, las redes de política pública expectables al momento de diseñar una política de tipo intergubernamental; y –lo más importante– definir con precisión las responsabilidades de cada actor. En lugar de establecer

⁶ Puede consultarse Cejudo, G. (2011). Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal. *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas* (4).

obligaciones genéricas, identificar y explicitar responsabilidades y acciones para cada nivel de gobierno y para cada política intergubernamental. Recuperando lo ya tratado, esto se vincula con la modalidad de control *ex ante*, que complementa (y optimiza) la *ex post*, que es aquella que se emprende una vez que se llevó a cabo la acción (proyectos de control sobre acciones retroactivas).

Crear capacidades para rendir cuentas

En segundo lugar, crear capacidades para rendir cuentas. Un sistema (como conjunto ordenado de normas y procedimientos que regula el funcionamiento de un proceso) de rendición de cuentas intergubernamental difícilmente pueda derivarse correctamente de la espontaneidad de los niveles de gobierno, de los actores involucrados y de las agencias de cada uno de los niveles. Necesariamente requiere de la generación deliberada de mecanismos para la rendición de cuentas: generar la información, reportarla a otros ámbitos de gobierno, integrar instancias de implementación y de participación ciudadana, activar contralorías ciudadanas, etc., por mencionar algunos aspectos a coordinar luego de definir claramente responsabilidades, y respecto de los cuales es necesario ocuparse de crear capacidades en los distintos actores de la red, orientadas a procurar la efectivización de la rendición de cuentas.

Articular mecanismos de rendición de cuentas a nivel intergubernamental

No se trata de prescindir de la rendición de cuentas que se produce en cada nivel de gobierno, sino de su complementación con mecanismos que involucren a toda la red de responsabilidades, y quizás ante el Congreso. No se trata de que el municipio rinda cuentas a la provincia y la provincia a la nación, sino de un sistema de corresponsabilidad en el que actúen como red. Si bien el sistema de rendición de

cuentas dependerá de cómo se diseñe la política intergubernamental en particular, se trata de pensarlo y articularlo a partir de premisas de corresponsabilidad entre todos los sectores participantes del sistema intergubernamental, y no de subordinación.

¿Por qué es necesaria la rendición de cuentas a nivel intergubernamental?

A modo de cierre, es oportuno recordar una obviedad: las relaciones intergubernamentales y la cooperación interjurisdiccional son dimensiones inherentes a los sistemas federales o políticamente descentralizados. Sin embargo, en gran parte, las políticas intergubernamentales constituyen un conjunto de instrumentos y procedimientos formales e informales, un complejo difícil de abordar desde el control político y la rendición de cuentas. Existen razones instrumentales –no solo normativas– para fundar aspiraciones de construir sistemas de rendición de cuentas para las políticas intergubernamentales, puesto que esto verosíblemente hace más probable que se cumplan los propósitos de la política.

Por lo demás, todo poder público debe estar acompañado de una rendición de cuentas democrática sobre la acción gubernamental. En sectores de políticas en los que el poder de decisión y/o de implementación se traslada de gobiernos individuales hacia arreglos intergubernamentales (y de gobernanza multinivel), será necesario contar con un régimen de rendición de cuentas que se corresponda con estos arreglos. Los mecanismos de control político y rendición de cuentas tradicionales no solo aparecen insuficientes para políticas intergubernamentales, sino que, además, tienen sus propias deficiencias de funcionamiento en términos de efectividad, como pudo observarse. Constituye esto un desafío para pensar y diseñar.

Planificación territorial, complejos productivos y regiones

JORGE BLANCO

La presentación tiene como objetivo compartir algunas reflexiones sobre las relaciones entre planificación territorial, complejos productivos y regiones. Se basa en un conjunto de informaciones y propuestas vinculadas con el análisis económico y con la planificación territorial generadas en distintos ámbitos estatales y organismos públicos. Hacia el final de este capítulo, retomaremos algunas palabras sobre la producción de información por parte del Estado, que puede ser muy relevante para la toma de decisiones y también para pensar problemas vinculados con la organización territorial, la división económica del territorio y las posibilidades de la planificación.

Dentro de nuestro recorrido encontraremos tres momentos. El primero propone pensar la especialización y heterogeneidad productiva regional. En el segundo, abordaremos qué puede aportar la planificación territorial a las economías regionales. Por último, cerraremos en torno a los desafíos políticos para la planificación territorial, tratando de recuperar algunas cuestiones que nos parecen nodales para pensar este tipo de problemas.

Regiones y complejos productivos

Una primera cuestión es situar el problema en una doble dimensión que considere las regiones y los complejos

productivos. Preferimos hablar de complejos productivos en vez de economías regionales directamente porque esto nos vincula ya con la producción en movimiento en todas sus fases y nos da una idea de articulación que, si la pensamos únicamente como las economías regionales, termina enclaustrada o cerrada en esas regiones. La idea de estos complejos productivos intenta recuperar todo el conjunto de eslabonamientos en un proceso de producción, desde las materias primas –inclusive antes con la provisión de insumos para la obtención de esas materias primas– hasta las etapas de industrialización y consumo, articulando con los mercados internos o con los mercados externos. Esta idea nos plantea ya en sí misma un conjunto de relaciones físicas en la cadena de la producción, de relaciones sociales en cada uno de los ámbitos de encuentro de esas distintas fases del proceso productivo, y también de interacciones en el territorio. De ahí que la idea de complejos se acerca mejor a la imagen de una economía en movimiento.

Esta perspectiva tiene antecedentes muy importantes, ya que en las décadas de 1970 y de 1980¹ había numerosos estudios acerca de la dinámica económica regional pensada desde –como se decía entonces– los circuitos de producción y acumulación que explicitaban más claramente la puja de intereses por la generación y apropiación del excedente económico. La pregunta abarca, entonces, cómo ese excedente económico circula y se termina fijando en el territorio.

El otro componente es el de las regiones y, en este caso –desde la tradicional mirada regional que identifica esos grandes conjuntos areales con ciertas características de articulación interna o de homogeneidad–, nos

¹ Ver, por ejemplo, Rofman, A. y Manzanal, M. (1989). *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina-CEUR.

parece que la dinámica actual de los territorios nos lleva a pensar en microrregiones, es decir, en pequeñas unidades que dan cuenta de una de las características de los territorios contemporáneos, que son los procesos de fragmentación. Si tuviésemos que caracterizar los territorios en el siglo XXI podríamos decir que perdieron aquellos rasgos de homogeneidad que en algún momento del siglo XX podían dar cuenta de su funcionamiento para pasar a fragmentarse, ser selectivos, disociarse, funcionar a distintas velocidades, articularse en redes diferentes, etc. La idea de microrregiones intenta una mejor aproximación a esa dinámica en el territorio.

Economías regionales

Un primer postulado en relación con estas ideas que intentamos plantear es que las economías regionales son economías complejas y que hay una gran diversidad productiva en cada una de las regiones. Distintos informes del Ministerio de Economía² dan cuenta de la cantidad de actividades económicas que tienen algunas de las etapas de producción en las macrorregiones que, como decíamos, eran la forma de análisis territorial más tradicional.

² Ministerio de Economía, Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial. <https://bit.ly/3GMSuCh>.

Noroeste	Noreste	Centro	AMBA	Nuevo Cuyo	Patagonia
Azucarera Tabacalera Vitivinícola Cármico-bovino Minería Petróleo y refinación Industria textil Metalmeccánica Automotriz Turismo	Yerba mate Té Cítricos Cármico-bovino Industria forestal y papel Petróleo y gas Turismo	Cereales y oleaginosas Cármico-bovino, avícola y porcina Cítricos Industrias siderúrgica, automotriz, metalmeccánica, refinación, petroquímica, químicos, plásticos Software Educación universitaria Biotecnología Servicios empresariales Trading-logística	Industria alimentaria Textil Metalmeccánica Refinación Petroquímica Química Plásticos Finanzas Servicios empresariales Trading-Logística Software Educación universitaria Turismo	Vitivinícola Frutas de carozo y de pepita Olivícola Minería Industria manufacturera Educación universitaria Turismo	Frutas de pepita Vitivinícola Ovina lanas y carne Minería Industrias textil y aluminio Petróleo y gas Energías alternativas Turismo

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2016). Estudios sobre planificación sectorial y regional, año 1, N° 2.

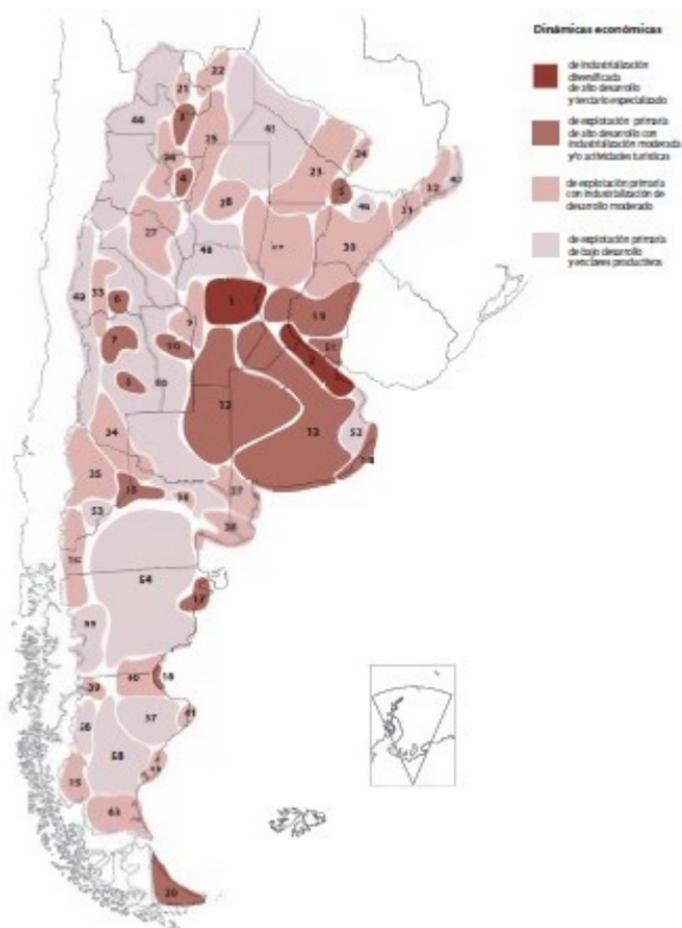
Si bien algunas de esas actividades son claves para entender el funcionamiento económico de las provincias que integran esa región, en todas las regiones hay una diversidad productiva que no siempre está del todo explicitada. Esta es una idea que podemos tener disponible para pensar estas situaciones: la complejidad de las economías regionales. No una versión simplificada, sino una versión compleja: confluyen en cada uno de estos espacios productivos una diversidad de actividades que es conveniente tener presente.

Frente a esas macrorregiones que mencionamos antes podemos ver de forma más ajustada la presentación de microrregiones productivas. En este caso, uno de los mapas a observar está tomado del Plan Estratégico Territorial³ en un primer avance del año 2008, que intentó una micro-regionalización económica del territorio a partir de tres criterios.

El primero de ellos identifica los grandes nodos urbanos y su entorno regional, pensando en unas microrregiones productivas urbanas que tienen características particulares y que articulan una serie de procesos económicos diversos. Luego, unas áreas urbano-rurales integradas, donde los casos típicos son las producciones de oasis y en valles que tienen una fuerte articulación de componentes urbanos y rurales en los complejos productivos. Por último, encontramos una categoría de áreas homogéneas desde el punto de vista productivo que tienen una extensión mayor en el territorio y que completan ese mosaico regional. De las cinco regiones que tenía el esquema de las macrorregiones, se pasa a una diversidad de fragmentos y es muy probable que esta imagen del territorio se corresponda mejor con la dinámica real.

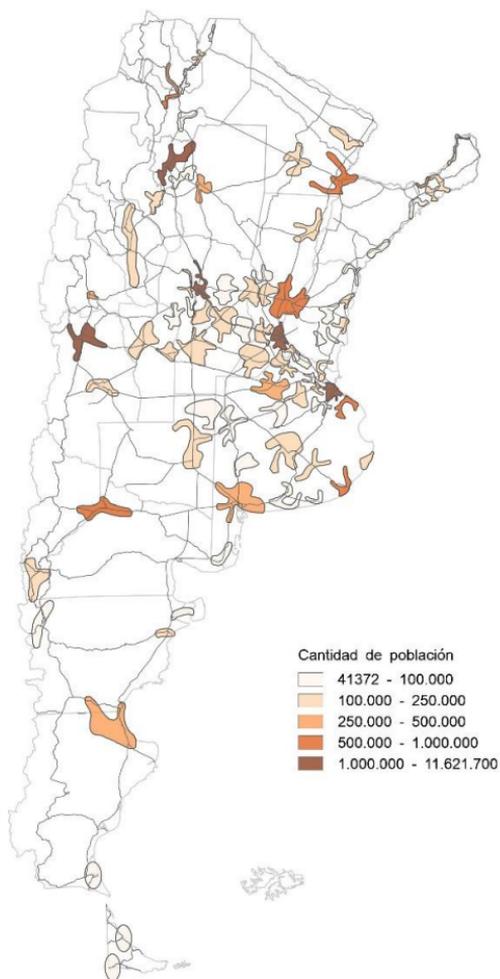
³ Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Plan Estratégico Territorial, 2008.

Mapa 1: Microrregiones económicas



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Plan Estratégico Territorial, 2008, p. 64.

Mapa 2: Áreas económicas locales



Fuente: elaborado por Lorena Ardissono y Daniela Grifoni, sobre la base de MTSS. Áreas económicas locales. Empleo, empresas y remuneraciones, 2018.

El segundo mapa está construido a partir del concepto de área económica local que trabaja el Ministerio de Trabajo de la Nación.⁴ Este da cuenta de una unidad urbana extendida, un mercado de trabajo territorializado en torno a un nodo urbano donde se registra una vinculación entre los lugares de residencia de los trabajadores y los lugares de instalación de las empresas. Esto nos complementa el esquema de las microrregiones dando una especie de cuadro focalizado, nodal, y que no estamos, quizás, tan acostumbrados a ver representado en un mapa del territorio nacional. Se trata de nodos productivos que ciertamente están en un contacto muy directo con sus entornos más inmediatos, pero que concentran una complejidad económica diferenciada.

Complejos productivos

Los complejos productivos se organizan según un conjunto de fases que incluye la articulación de actores a lo largo de un ciclo de producción. Así, pueden diferenciarse algunos complejos de base primaria, otros de base industrial y otros apoyados en los servicios. Entre los principales complejos de base primaria se encuentran el aviar, bovino y porcino, hortícolas y frutícolas, el azucarero, el vitivinícola, los cerealeros, los de oleaginosas y los mineros. Los complejos de base industrial más destacados son el automotriz, siderúrgico, electrónico, textil e indumentaria, medicamentos, maquinaria agrícola, forestal, materiales para la construcción, química y petroquímica. Entre la variedad de complejos de servicios, los estudios realizados en el marco del PET seleccionaron dos: el de *software* y el turismo.⁵

⁴ OEDE, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS sobre la base de SIPA y SR-AFIP.

⁵ En CEPAL-Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Complejos productivos y territorio en la Argentina. Aportes para el estudio de la geografía económica del país, 2015.

Los principales complejos dan cuenta de una parte importante de las economías puestas en clave de regiones articuladas –en el lenguaje que venimos tratando de instalar en esta presentación–, y que vuelven a mostrar una amplia variedad, destacando un rasgo característico de la producción económica de la Argentina como es la presencia muy marcada y muy potente de los complejos que tienen una base primaria. Pero, también, hay una cantidad de complejos de base industrial y de servicios que conforman una diversidad productiva importante. Estos complejos si bien no son los únicos, sí son los que en varios de los intentos de planificación sectorial que se hicieron en los años 2000 se identificaron como potenciales para proponer políticas económicas sectoriales,⁶ y pueden ser claves para impulsar un proceso de desarrollo más profundo.

Los análisis de los complejos incluidos en esos planes sectoriales carecían de una dimensión territorializada más explícita y, en parte, eso es lo que dio lugar a una serie de trabajos posteriores que intentaban ver cómo esos complejos se desplegaban en el territorio.⁷ Para poner algunos ejemplos, en cualquier estimación de la proyección de los complejos sojeros, girasoleros o los cerealeros, se puede anticipar un crecimiento muy importante de la producción en un período relativamente corto –y en la historia económica argentina reciente se han dado esos saltos de producción en períodos medianamente cortos–, pero es necesario pensar en qué áreas del territorio se van a dar, a través de qué procesos, si son procesos de aumento de productividad, de expansión de la frontera agrícola, de reemplazo de otros cultivos, porque estas distintas variantes tienen implicancias territoriales tales como potenciales conflictos por ambientales, por desplazamientos de pequeños productos-

6 Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020, Plan Estratégico Industrial 2020.

7 Ídem nota anterior y CEPAL-Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Territorio, infraestructura y economía en la Argentina. Restricciones al crecimiento de distintos complejos productivos, 2017.

res, o pueden generar dinámicas urbano-rurales difíciles de abordar frente a nuevas necesidades de viviendas, de equipamientos e infraestructuras. Además, el crecimiento de los complejos productivos tiene un componente de circulación en el territorio que es necesario atender a través de la infraestructura y los servicios de transporte.

Los complejos productivos analizados desde la perspectiva territorial muestran diferentes conformaciones. Un complejo típico de articulación regional es el azucarero, en el que hay una alta concentración de la producción primaria en algunas provincias específicas. Junto a eso, la primera industrialización también está asociada con el área de producción. En este caso, es un tipo de complejo que está muy articulado regionalmente y al interior de esos conjuntos regionales tiene sus principales fases y sus principales dinámicos económicos.

Un complejo con una estructura y una organización territorial distinta es el complejo sojero, que tiene una expansión de su fase primaria muy alta con una dispersión territorial importante y con vectores de crecimiento que pueden seguirse en el tiempo. Por ejemplo, uno de los principales vectores de expansión es el eje hacia el noroeste y en parte hacia el noreste. También hay una expansión hacia el sudeste de la provincia de Buenos Aires, hacia el oeste a través de Córdoba y, especialmente, San Luis. Esa dispersión de la producción primaria tiene asociada una relativamente alta concentración de las etapas de provisión de insumos y la industrialización en la zona núcleo original y el litoral fluvial. Es un tipo de complejo que está muy articulado en la zona núcleo, pero poco articulado fuera de ella.

Para considerar otros casos, podemos plantear una situación de articulaciones regionales intensas, como son los complejos hortícolas y frutícolas, en los que hay una etapa de industrialización en las propias áreas de producción, aunque también la circulación de los productos frescos tiene una direccionalidad hacia los mercados más importantes. Complejos de otros tipos, como el de maquinaria

agrícola, están estrechamente relacionados con la producción primaria, y muestran un desarrollo en torno a la zona de mayor productividad y concentración de la producción primaria, que es el mercado para la maquinaria agrícola. Esto simplemente muestra que hay muchas tipologías de complejos productivos, y que cuando hablamos de las economías regionales no tenemos que pasar por alto estas vinculaciones en escalas territoriales variadas, estas diferenciaciones de las fases que tiene cada uno de estos complejos productivos y esa posibilidad de pensar en dinámicas articuladas localmente o dinámicas que se integran en otras escalas.

Para terminar con esta serie de ejemplos, uno de los complejos que más recientemente ha empezado a estudiarse y analizarse –esto también es una información del Ministerio de Economía⁸– es el de los servicios informáticos, que tiene un desarrollo en distintos lugares del territorio, pero que típicamente es un complejo de nodos urbanos.

Si el primer eje de lectura muestra los complejos desplegados en el territorio, un segundo eje de lectura apunta a ver la convergencia de complejos en las microrregiones.⁹ De allí que sea posible reconstruir la economía de las microrregiones según la cantidad, las fases y los tipos de complejos presentes. Al sumar la cantidad de complejos en cada una de las microrregiones aparecen las áreas nucleares en términos de dónde está concentrada esa diversificación económica y dónde hay una menor diversificación por una menor presencia de complejos productivos. Al mismo tiempo las fases presentes y el tipo de complejo dan cuenta de la persistencia de cierta división territorial del trabajo y un muy dispar agregado de valor en las microrregiones.

⁸ <https://bit.ly/3k7PG93>.

⁹ Hay una serie de cartografías al respecto en CEPAL-Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Complejos productivos y territorio en la Argentina. Aportes para el estudio de la geografía económica del país, 2015.

En conjunto, los complejos de base agropecuaria están más distribuidos en todas las microrregiones, en tanto que los de base industrial tienen una mayor concentración. Esto no es nada que no conozcamos en relación con la existencia de áreas concentradas que procesan no solamente materias primas de origen local, sino también materias primas que vienen de otros ámbitos regionales, pero sí se ofrece la posibilidad de observarlas en ese movimiento en el territorio.

¿Qué puede aportar la planificación territorial?

Frente a este cuadro, vale la pena preguntarse qué puede aportar la planificación territorial. ¿Cómo se vincula esta dinámica observada en el territorio con la planificación territorial? O puesto de otra manera: ¿qué puede aportar la planificación territorial a esa mirada de complejos, microrregiones según la cual el territorio ha adquirido una cierta centralidad? Vamos a ver algunos puntos en relación con esto.

Una primera cuestión a tener en cuenta es que cuando hablamos de planificación territorial estamos hablando de un proceso básicamente político con componentes sociales y técnicos y que implica una construcción colectiva. Esto es un punto de partida que no por conocido debemos dejar de destacar. Cualquier proceso de planificación territorial no solo es un proceso con componentes técnicos, sino que básicamente es político, y siempre en relación con esto vale la pena preguntarse cuáles son los alcances y las limitaciones que pueda tener este proceso político. Hay una multiplicidad de condiciones que convergen: los proyectos políticos que se gestan en cada uno de los momentos, las articulaciones con el funcionamiento más general de la dinámica capitalista y que tienen un impacto sobre la identificación de posibilidades, los márgenes de acción de los actores dentro de cada uno de los procesos de planificación territorial, los

proyectos nacionales que pueden mediar entre esas dinámicas globales y las dinámicas en el territorio de toda la nación. Ahí están las posibilidades y limitaciones, entonces, en todas esas condiciones.

Una segunda cuestión importante es que la planificación territorial siempre tiene algunos objetivos que están en relación con el proyecto político. Los objetivos puede ser tanto de equidad social, de sostenibilidad ambiental, una combinación de ambas cosas, de apuntar a una mejora generalizada en las condiciones de producción, ambientales y de circulación en el territorio o, como ocurrió en cierto momento de una historia argentina no tan lejana, a lo que se llamaba dotar de competitividad a las regiones y las producciones regionales sin tener en cuenta las implicancias que esta búsqueda de competitividad podría tener sobre el conjunto de los actores productivos y sobre el conjunto de la población en determinado recorte regional.

También vale la pena preguntarse si la planificación territorial apunta a arreglar los problemas que las lógicas de producción del territorio producen, o a intervenir sobre esas propias lógicas de producción social del territorio. Son dos cuestiones relevantes: la posibilidad de abordar las lógicas de producción del territorio es mucho más integral, abarcativa y potente en términos de pensar en posibles transformaciones que simplemente tratar de corregir, mejorar, mitigar, ajustar lo que esas propias lógicas producen. Claramente, aquí hay un juego entre la dinámica con la que el mercado mira y hace uso del territorio, y otras lógicas que atienden a un conjunto de necesidades más variadas.

La planificación territorial tiene otro aspecto muy relevante: es el lugar de encuentro de políticas en el territorio. Las iniciativas sectoriales –los planes económicos, industriales, de turismo, de salud o los sociales– terminan encontrándose en territorios concretos, y es un aspecto que tenemos que tener presente. Esto ya da la pauta de un requerimiento de coordinación que una mirada desde el territorio puede favorecer. A veces encontramos iniciativas

contradictorias, superpuestas o que apuntan hacia objetivos distintos que convergen en el mismo espacio, en un mismo territorio. Esa idea de mirar desde el territorio puede ayudar a articular mejor ese conjunto de iniciativas sectoriales.

De la misma manera, hay algunas dimensiones del territorio que pueden ser muy relevantes para pensar la dinámica productiva. Esas dimensiones se refieren a las redes urbanas, a la circulación y al ambiente. En conjunto, son tres dimensiones articuladas en el territorio que están en muy estrecha vinculación con la dinámica productiva. Cualquiera de las políticas productivas tiene que ser evaluada también en clave de cómo interactúa con los asentamientos humanos que están vinculados con ella. En este sentido, se debería considerar cómo la organización de un complejo productivo puede incidir en esa dinámica urbana, en la conformación de mercados de trabajo territorializados, en los movimientos de población desde pequeñas localidades hacia otras más grandes, en la provisión de un conjunto de equipamientos y servicios a las ciudades o en las localidades en rápido proceso de crecimiento y de expansión. Esto sería, así, una primera capa donde el territorio dialoga directamente con los complejos productivos.

Una segunda capa que dialoga con ellos es la dimensión de la circulación. Acá también tenemos ese despliegue de escalas de circulación, la intención de dotar de fluidez al territorio para permitir que esos desplazamientos en el territorio se den lo más rápido posible. Hay algunas alertas en relación con esta idea de fluidez territorial. Por ejemplo, uno puede preguntarse fluidez para qué, para quiénes, para qué actores en el territorio. Muchas veces se está planificando para una fluidez corporativa y no necesariamente para una fluidez que dé cuenta de las necesidades de circulación de los pequeños productores, de los mercados locales, que atienda a las necesidades de movilidad entre espacios de proximidad o en espacios regionales más acotados. Hay, en general, una tendencia a pensar en esa dimensión de la circulación en las grandes articulaciones en el espacio

nacional. En consecuencia, esa dimensión de la circulación exige otra mirada crítica.

Posicionarse en una perspectiva “desde el ambiente” es uno de los principales imperativos de los procesos de producción actual. Hay sobradas manifestaciones de la sociedad civil y de organizaciones y movimientos sociales de distintos sectores en torno a demandas concretas para que esos complejos productivos y las actividades de producción tengan esa dimensión de la sustentabilidad, del cuidado ambiental, como uno de sus componentes esenciales y hay, a partir de eso, una serie de conflictos muy relevantes. Estos van desde cómo la organización de esos procesos productivos impacta sobre las condiciones ambientales, a considerar cómo ciertas dinámicas vinculadas con el riesgo y las amenazas de origen natural, antrópico o tecnológico afectan la producción.

Hay otras dos cuestiones significativas para pensar la dimensión productiva en el territorio desde la planificación territorial. Por un lado, la articulación de escalas, que da cuenta de esos movimientos. La escala de configuración territorial y la de circulación, por ejemplo, pueden ser distintas. Cuando reflexionamos sobre el mapa del complejo sojero se ve una especie de macrorregión sojera en la Argentina, que puede pensarse como una configuración territorial. Ahí hay, por ejemplo, varias cuestiones territoriales para pensar respecto de ese modelo productivo. Sabemos que es un modelo muy relevante desde el punto de vista de generación de divisas, pero también muy impactante desde el punto de vista de una serie de conflictos en relación con el ambiente, con la sociedad, con el uso de recursos, la población, etc., y que configura un ámbito territorial que puede ser objeto de intervenciones.

Una mirada atenta a cómo son las articulaciones y las tensiones que se producen en esa valorización económica del territorio y en su uso y apropiación es una estrategia metodológica que puede ser importante. Son muy distintos tipos de conflictos aquellos que se dan por la apropiación de

recursos, por el uso de recursos en determinados complejos productivos frente a las necesidades de otros complejos o las necesidades propias de la población, por los desplazamientos que surgen a partir de la incorporación de esas actividades en el territorio, etc. Se puede identificar toda una serie de tensiones y articulaciones vinculadas con los procesos de valorización, uso o apropiación del territorio.

Desde el año 2004 hay renovados intentos para reflexionar sobre las estrategias de planificación territorial que brindan un marco para pensar los complejos productivos y cuestiones más generales de los modelos territoriales. Una de las iniciativas más relevantes en ese sentido es el desarrollo del Plan Estratégico Territorial (PET),¹⁰ que empieza a trabajarse a partir del año 2004 y que tiene una primera versión en el año 2008 y avances en los años 2011, 2015 y 2018. Estos años implican gestiones políticas diferentes y una cierta continuidad en ese desarrollo más allá de las improntas particulares que cada uno de los gobiernos imprime. Es importante que haya habido una cierta continuidad de lo que se estuvo produciendo a partir del año 2004. Dentro del Plan Estratégico Territorial –que trabaja con dos niveles, un modelo diagnóstico y otro prospectivo de organización territorial, y que tiene un conjunto de derivaciones acerca de, por ejemplo, los complejos productivos puestos en el territorio, la relación entre territorio, infraestructura y economía–, se abre la puerta para pensar en la organización territorial, en las formas de circulación en el territorio, la estructuración de las redes urbanas, cómo esas redes urbanas atienden a problemas del desarrollo de la expansión urbana reciente, pero, al mismo tiempo, atienden a los problemas de acceso a equipamientos y servicios en el territorio que son condiciones básicas para la producción en cualquiera de las regiones. Los trabajos realizados con la CEPAL¹¹ dan cuenta del despliegue de algunos de

¹⁰ <https://bit.ly/3EEAMPo>.

¹¹ Son los citados en las notas 4 y 5.

esos complejos productivos en el territorio y algunas de las ideas que fueron presentadas están tomadas de ahí y de las restricciones al crecimiento de distintos complejos en diferentes contextos regionales que tienen –más allá de algunas condiciones macroeconómicas generales acerca de la financiación, de la entrada de capitales, del acceso al mercado, que son muy relevantes– también algunos componentes territoriales significativos relacionados con los equipamientos, la conectividad, los recursos humanos en cantidad y las calificaciones que se necesitan, las condiciones ambientales en cada una de esas microrregiones, etc.

Las carteras de proyectos de inversión pública

Uno de los elementos que articula miradas territoriales más integrales con la dinámica económica en el territorio tiene que ver con cómo se conforman las carteras de proyectos de inversión pública en el territorio.

Si se revisan los mapas de proyectos en las distintas versiones del Plan Estratégico Territorial,¹² podemos ver cómo un conjunto de iniciativas sectoriales termina confluyendo en el territorio y cómo el simple hecho de ponerlas todas juntas nos puede llevar a pensar en prioritizaciones, pertinencias, articulaciones, superposiciones, encadenamientos entre unos proyectos y otros.

Las carteras de proyectos cristalizan, en primer lugar, los objetivos de políticas y los modelos territoriales. La inversión pública en el territorio es fundamental para pensar en esa configuración y también para promover algunos cambios en ella: qué necesidades se atienden, de qué actores, qué territorios se perfilan. Aquí hay unas demandas de la coyuntura y otras a largo plazo que es importante atender. Para hacerlo más comprensible, daremos un ejemplo:

¹² Ver, por ejemplo, Plan Estratégico Territorial 2018, p. 25.

el atender a las demandas de la urgencia muchas veces nos lleva a consolidar los modelos existentes y a no pensar en cómo ese modelo se puede transformar en el largo plazo. Un ejemplo concreto es cómo se dirigen inversiones en transporte destinadas a facilitar la fluidez, la circulación de algunos de los complejos productivos más relevantes que terminan reforzando un patrón concentrador. Hay algo en esa dinámica de las carteras que debería ayudar a prestar atención a las urgencias de lo que está pendiente, pero también a reflexionar sobre cómo eso implica una construcción hacia el futuro.

Finalmente, en la idea de proyectos sincrónicos y convergentes en el territorio, una mirada regional podría perfectamente contribuir a su concreción. En 2020 aparecieron algunas noticias vinculadas con iniciativas gubernamentales o de otros actores que ponen algunos de estos temas en la agenda, en una primera plana. Sobre todo para analizar el tránsito de esta crisis particular y pensar en la postpandemia en un momento donde se recupere una cierta dinámica de funcionamiento.

Veamos tres iniciativas, siguiendo esta línea, que se vinculan con lo que estuvimos comentando. Primero, encontramos un plan presentado por el Consejo Agroindustrial Argentino al presidente de la nación.¹³ En esta noticia del 17 de julio de 2020 queda en evidencia ese peso de los complejos agroindustriales como potencial palanca para impulsar una dinámica económica mucho más general y con todos los llamados de atención que fuimos tratando de poner en esta presentación.

Por otro lado, la reactivación del plan Belgrano, ahora convertido en Belgrano Norte Grande,¹⁴ que acentúa una mirada regional sobre un conjunto de necesidades de un área frente a las miradas sectoriales. Nuevamente, esa

¹³ Estrategia de Reactivación Agroindustrial Exportadora, Inclusiva, Sustentable y Federal. Plan 2020-2030.

¹⁴ Unidad Ejecutora Plan Belgrano Norte Grande. <https://bit.ly/2YgaBiB>.

instancia de integración territorial ayuda a pensar si esa puede ser una forma de trabajo en el territorio más fértil y más rica que la de las fragmentaciones sectoriales.

Por último, la idea de una Argentina multipolar,¹⁵ que atiende claramente a uno de los reclamos que cualquier estrategia de producción y planificación territorial tiene presente: cómo construimos una Argentina más equilibrada, más equitativa, donde no existan esas diferencias tan marcadas entre áreas concentradas y áreas periféricas, aisladas, subordinadas, subalternas. Para esa idea de multipolaridad se puede hacer un llamado de atención sobre las iniciativas basadas en la teoría de los polos del desarrollo y toda la planificación en los años 60 y 70, que tuvieron una serie de críticas importantes cuando esos polos no consiguieron articularse regionalmente y quedaron simplemente como unos enclaves que se vinculan con otras escalas y no con una dinámica regional de proximidad.

Desafíos institucionales

Finalmente, podemos nombrar algunos desafíos. En primer lugar, el ordenamiento territorial para la equidad social genera tensiones con intereses de distintos actores, en muchos casos con actores que tienen capacidad para poner en primer lugar sus propios intereses en esas carteras de proyectos y que, en nombre de la producción, de la entrada de divisas, de la generación de empleo potencial, en muchos casos, imponen una agenda.

En segundo lugar, el desafío de la articulación horizontal de políticas estatales, pasar de políticas sectoriales a políticas integrales. En este sentido, el territorio y sus variantes (regiones y microrregiones) constituyen un ámbito propicio para concebir ese conjunto de políticas convergentes.

¹⁵ <https://bit.ly/303jE6Y>; <https://bit.ly/3F0qklq>.

Como tercer desafío, se destaca la necesidad de articulación vertical de políticas estatales y las políticas concurrentes entre los distintos niveles de estatalidad que comparten responsabilidades por el bienestar de los ciudadanos, por la equidad socio-territorial.

El cuarto y último desafío se basa en que estos enfoques, donde el territorio se construye y se reconstruye de diferentes maneras a partir de diferentes configuraciones, requieren esquemas institucionales lo suficientemente flexibles para poder adaptarse a esa multiplicidad de situaciones. Reuniendo a los actores involucrados en cada una de esas instancias hay una potencialidad para pensar estrategias conjuntas, privilegiando el ámbito de las prácticas por sobre el de las construcciones normativas vacías. Es esa práctica la que hay que empezar a adoptar para ir tomando confianza en la flexibilidad para atender problemas de configuraciones territoriales múltiples y variadas.

Para finalizar, es importante retomar que los materiales utilizados para esta presentación fueron producidos en organismos estatales por profesionales que se desempeñan en esos ámbitos. En muchos casos a través de procesos amplios y participativos, como es el Plan Estratégico Territorial en sus distintas versiones. Dan cuenta de que existen en el Estado capacidades para producir información relevante desde el punto de vista de la toma de decisiones, de la orientación de políticas y de que es necesaria esta interlocución con un Estado preparado que analiza, estudia y que intenta proponer respuestas a partir de esos trabajos de investigación.

Ciudades en tiempo de Covid: ¿aprendizaje desde una pandemia?

MARIELA IGLESIAS COSTA

Nos parece interesante reflexionar, en esta circunstancia tan especial y extraordinaria, sobre aquellos posibles aprendizajes que nos va dejando la pandemia. No tanto para establecer recetas, verdades o recomendaciones universales, sino para identificar elementos de transformación de las ciudades. Por eso el foco apuntará a cuestiones que ya estaban presentes en los debates más especializados, pero que frente a la emergencia del Covid, toman mayor relevancia y visibilidad en la agenda pública.

Sobre las políticas urbanas

Como marco y punto de partida, una aclaración sobre el concepto de políticas urbanas. Cuando pensamos en políticas de ciudades, de regiones y, específicamente, urbanas, muchas veces nos vamos hacia lo material. Es decir, hacia el cemento, la forma y el urbanismo en su vertiente más dura. Pero las políticas urbanas van más allá del urbanismo en tanto materialidad y forma. Tienen que ver con dinámicas y con prácticas sociales que interactúan y se retroalimentan con lo espacial. Las prácticas sociales y los espacios están vinculados bidireccionalmente porque unos hacen a otros, en una relación que está atravesada por una fuerte dimensión simbólica.

Es importante partir de esta complejidad de las políticas urbanas para abordar un análisis que se aleje de respuestas meramente formales, como abrir o cerrar una calle, poner o sacar maceteros o pintar de colores el mobiliario sin ninguna relación con el contexto o con la comunidad. Las respuestas e intervenciones deben tener presente que las ciudades no se tratan de más o menos mobiliario, sino que estamos trabajando con una gran máquina simbólica, motor y producto de prácticas sociales diversas. Y, en el contexto de la pandemia, reconocer y analizar esas prácticas se vuelve fundamental para poder generar intervenciones espaciales que funcionen. Por tanto, la primera negación es que las políticas urbanas no son solo urbanísticas.

En el mismo sentido, vamos a romper con la idea de que se trata “solo” de políticas locales, ya que traspasan la frontera de la administración municipal. La realidad de las ciudades medias y grandes es multinivel, porque un mismo territorio está atravesado muchas veces por varias esferas administrativas. Asumir esta condición es imprescindible para generar respuestas e instrumentos coordinados, más adecuados a las necesidades manifiestas y otras en gestación que no se pueden resolver aisladamente. Y uno de los mayores aprendizajes de la pandemia ha sido la necesidad urgente de este cambio de perspectiva.

En tercer lugar, es necesario asumir que las políticas urbanas, si las leemos como respuestas a las necesidades, no provienen solo de gobiernos, instituciones o administraciones, sino también de múltiples actores sociales. Infinidad de agentes con intereses diversos, que pueden estar en conflicto y que ocupan posiciones dispares en la correlación de fuerzas y en conjunto conforman estilos de gobernanza urbana. No se trata de hacer una lectura ingenua, ya que estos actores tienen recursos desiguales para intervenir con diferentes respuestas y para ejercer

influencia en la agenda de la ciudad, y estas diferencias se deben reconocer.

A contraluz de las crisis previas

Con este primer acercamiento a la visión que tenemos de las políticas urbanas, podemos pensar entonces en qué relación hay entre ellas y lo que se evidenció de manera global durante la pandemia. Si bien la condición de globalidad es indudablemente previa, en la pandemia se pone de manifiesto de una manera extrema. Estar atravesando una situación similar, aunque con recursos diferentes, permite pensar los retos para el conjunto de las ciudades. En este sentido, los tiempos comunes de la pandemia nos ponen de frente y a contraluz con crisis previas y también globales, pero que no se han asumido hasta ahora con la urgencia necesaria.

Como mínimo se pueden identificar tres grandes crisis: la crisis medioambiental, la de producción que también se asocia a ella, y la de “reproducción”, que los feminismos llaman la crisis de los cuidados. Tres grandes sistemas que están en jaque desde hace tiempo, pero que frente a la urgencia de la gestión de la pandemia adquieren una dimensión mayor y entran en la agenda de forma prioritaria. Por ejemplo, el reconocimiento de los cuidados como aquel trabajo que sostiene a la vida es uno de los pilares para generar ciudades con buena salud, ciudades que cuidan. No se podrá actuar sobre la crisis de la pandemia ni sobre los desafíos que vendrán luego si no se asumen las múltiples desigualdades existentes alrededor de la organización de las tareas de cuidado mercantilizadas y no mercantilizadas, la necesidad de un cambio de modelo productivo y la responsabilidad de hacer una transformación global en torno al medioambiente.

De allí que en este contexto abordar la inequidad y la fragilidad de los modelos de ciudad que fueron legítimos o *mainstreams* hasta ahora se hace imprescindible.

Las formas deseables de hacer ciudad desde las últimas décadas del siglo XX tuvieron como estrategia la competitividad para entrar en la economía global. Eso llevó entre otras cosas a modelos basados en la hipercompetitividad por grandes capitales y un desarrollo extractivo, alejado de la colaboración y la sostenibilidad en todos los aspectos.

En muchas ciudades europeas se tradujo en la promoción de la masificación turística; la expulsión de la economía del sector primario y secundario, para reemplazarla en exclusiva por servicios, idealmente globales, aunque no siempre posibles. En eso consistía el éxito de las ciudades, pero el resultado lo conocemos y no es tan deseable: ciudades de grandes eventos, de *marketing* urbano, de una cultura que no potencia lo comunitario, sino que se orienta al monocultivo turístico. Por supuesto que unas lo hicieron mejor que otras y que no todas jugaban en la misma liga, pero es innegable que este modelo inspiraba a las políticas urbanas globales y de alguna manera lo sigue haciendo.

Sin embargo, con la pandemia se evidencia la fragilidad de una economía poco diversa y nada redistributiva. En el ejemplo de Barcelona, los sectores más extractivos de un turismo de grandes capitales muestran los riesgos de depender de una economía que no redistribuye hacia lo próximo. Las ciudades medias que apostaban por este modelo y no tenían la complejidad de una estructura económica como la de Barcelona lo han tenido mucho peor.

El problema radica en que el modelo de monocultivo de servicios turísticos genera una economía poco diversificada que ante el menor freno de la movilidad internacional se paraliza. Tal es el caso de Italia, España o Grecia. En un principio Grecia lo gestionó bien con medidas más sostenibles, ya que tenían pocos casos y pudieron seguir en los niveles de un turismo muy controlado y poco masificado. Pero en el caso de España es realmente preocupante la caída

del mercado turístico. Hay que tener en cuenta que suele ser un turismo muy extractivo, no relajado –de pocos días, de ocio nocturno, de playa–, que no se puede sostener en iguales condiciones bajo limitaciones sanitarias. Es una economía, por tanto, muy frágil.

Otro de los aspectos a destacar es la gran vulnerabilidad a la que están sometidas las personas mayores. Al ver las cifras de impacto de la pandemia en grandes ciudades italianas o españolas como Madrid, Barcelona y otras fuertemente envejecidas, se hace evidente la deficiencia en los sistemas de atención a la dependencia y a las personas mayores. Rediseñar estos sistemas será uno de los elementos clave para generar bienestar en las ciudades.

También surge con claridad el tema de los hacinamientos y la infravivienda. En este caso, es pertinente diferenciar entre densidad y hacinamiento. Las ciudades densas son una cosa, y aún son un modelo sostenible, mientras que el hacinamiento tiene que ver con una especulación inmobiliaria que parece imparable. Un mercado inmobiliario que necesita ser regulado para que la vivienda pueda efectivamente ser un derecho y no solo un negocio.

Los altos porcentajes de ingresos que se dedican al pago de la vivienda hacen que los sectores populares e informales recurran a estrategias que los llevan indefectiblemente al hacinamiento y a la infravivienda, lo cual potencia la pobreza vertical y la reproducción de factores de vulnerabilidad. Además las condiciones y barreras de acceso facilitan la aparición de mafias, de subcontrataciones y de explotación. Recordemos además que las ciudades europeas son menos extensas que las latinoamericanas y, por lo tanto, las viviendas más pequeñas. Así, el hacinamiento resulta extremo y, consecuentemente, los barrios más afectados por la crisis del Covid son los barrios más hacinados.

Además, en las grandes ciudades europeas el problema se intensifica con la turistificación. Los *airbnb* y la vivienda para alquileres temporales presionan de tal manera al mercado del alquiler que hacen imposible el acceso para la mayoría de la

población. De allí la regulación del precio de los alquileres, los permisos de alquiler turístico o las condiciones de renovación de contratos, que son factores que hacen a la sostenibilidad de la vida en las ciudades y que estamos viendo entrar en la agenda pública de las grandes ciudades europeas.

Metrópolis y feminización

Otra dimensión sobre la que hacer foco es la metropolitana. Es una realidad que se impone, ya que la escala y las dinámicas de vida cotidiana sobrepasan las fronteras de los municipios en la mayoría de las grandes ciudades.

Esto se evidencia con las dificultades para coordinar estas fronteras competenciales, por ejemplo, en el AMBA, con servicios que necesariamente deben ser planificados y gestionados desde su dinámica real. De hecho, cómo gestionar esas fronteras administrativas es uno de los principales retos al que nos empuja la pandemia, pero la necesidad va más allá de esta situación. Es imposible gestionar una crisis como la del Covid sin herramientas que asuman esta escala. Pero también los retos de medioambiente, movilidad, economía, salud, servicios sanitarios y educativos deben ser vistos desde una perspectiva metropolitana.

Tampoco se pueden soslayar las tensiones políticas que trae este tema. Los equilibrios de fuerzas y concentración de poder de los gobiernos metropolitanos siempre han sido una de las principales barreras para desplegar espacios competenciales y políticos desde esta escala. Creo que este es uno de los aprendizajes más fuertes que vamos a tener, no solo para gestionar pandemias, sino también para estar a la altura de las necesidades de transformación frente a las grandes crisis a las que nos tocará responder.

Hay otro punto al que me gustaría hacer referencia y tiene que ver con retomar una mirada feminista sobre los espacios de vida, sean públicos o privados. Tradicionalmen-

te, el urbanismo trabaja con la idea de espacio público y espacio privado como esferas separadas. Es decir, sobre una dicotomía entre los espacios de la vida doméstica y de la vida pública. Una de las cosas que puso de manifiesto la pandemia es que esto no es real, ya que necesitamos la casa para sostener el afuera y el afuera para sostener la vida en casa. Es decir, necesitamos las tareas mal llamadas reproductivas, que en realidad son las tareas de sostenibilidad de la vida, para todo lo que es el sistema mercantilizado, llamado productivo. Al mismo tiempo, necesitamos del afuera para la vida del adentro. Se trata de asumir que habitamos los espacios desde un ida y vuelta entre ellos. De allí, la necesidad de reconocer todo lo que son las tareas de cuidados que, tradicionalmente, desarrollan las mujeres más que los hombres en este espacio llamado “doméstico”, pero que lo sobrepasa ya que requiere de mucho movimiento por los espacios de proximidad.

Hay una frase que desde que la escuché se me hace muy gráfica para explicar este tema. Dice que las mujeres a partir de los 30 años nunca vuelven a la casa sin bolsas. Cualquiera de nosotras puede reconocer esta práctica. Las mujeres por los requerimientos de las tareas de cuidados solemos tener movimientos circulares, próximos e intensivos por los espacios de proximidad. La combinación de circuitos de compras, médicos, escuelas, trabajo y acompañamiento de familiares dependientes hace que nuestra experiencia por los espacios incorpore la mirada de otras personas con menor autonomía. Nuestra mirada sobre la ciudad está llena de detalles que hacen a la accesibilidad, a lugares de descanso, a conexiones cortas pero de usos intensivos. Por eso, la información que suelen tener las mujeres sobre los espacios de proximidad es rica e incorpora la diversidad de miradas. Es por ello que identificar los espacios domésticos como los feminizados y los públicos como los masculinizados es una dicotomía que no es real e invisibiliza la experiencia cotidiana de las mujeres en la ciudad. Tenemos un manejo y conocimiento sobre el espacio

público que hace falta reconocer para mejorar esos espacios de vida, más comunitarios y próximos, que se han vuelto imprescindibles con la pandemia. En las políticas urbanas ahora se revalorizan y se retoman proyectos como “las ciudades de los 15 minutos” o la pacificación y revitalización de los espacios más próximos.

Al mismo tiempo, repartir los trabajos de cuidado es uno de los retos de justicia social que se deben asumir. Identificarlas, revalorizarlas y repartirlas. Descargar a las mujeres de la doble jornada laboral (la asalariada y la de tareas domésticas no asalariadas) es una cuestión de justicia.

En resumen, los diversos elementos que nos pone a contraluz la crisis del Covid nos obliga a asumir los desafíos de las ciudades desde ahora y para el futuro con respuestas más adecuadas.

Sin embargo, un riesgo una vez pasada la crisis será la vuelta a los paradigmas de la competencia, con viejas recetas del urbanismo. Habrá que tener muy presente que esos modelos han sido ineficientes además de injustos. Se tendrán que recuperar las miradas más críticas o las tradiciones más redistributivas de las políticas urbanas. Recordemos que el urbanismo según cómo se lo entienda puede ser una herramienta muy potente para la redistribución en las ciudades. En este momento, la redistribución no solo es justa, sino que es necesaria y sostenible. Además de una cuestión ética y política, es eficiente. No podemos tener ciudades sostenibles si no redistribuimos.

Desde el urbanismo y las políticas urbanas nos toca reconocer lo que existe, lo que funciona para la comunidad. Las respuestas desde abajo se deben apoyar, potenciar y dignificar. La respuesta no estará en las recetas universales que no aterrizan en los contextos, sino en la mirada horizontal, en el trabajo interdisciplinar y en el reconocimiento de los saberes de las comunidades con las que trabaja. Hacerlos sujetos y no objetos de las intervenciones.

Agencias y gestión de realidades urbanas metropolitanas

Las agencias funcionan bien para gestionar las realidades metropolitanas desde una dimensión técnica. Son eficientes porque son respuestas rápidas y operativas. Pero por otro lado, pueden incurrir en el error de quedar atrapadas en la esfera de lo parcial, de lo sectorial. Es decir, la agencia del transporte piensa solo en el transporte en lugar de pensar la realidad metropolitana en su conjunto. Tienen el riesgo de la excesiva sectorialidad. Son mejores que nada porque, por lo menos, es un comienzo y una visibilización de la necesidad de gestionar el transporte desde una escala metropolitana, de gestionar la salud, etc. Pero claramente son insuficientes.

El viejo urbanismo –urbanismo social, más comunitario– es un organismo que, sin ponerle ese nombre, reconocía los cuidados. Reconocer lo comunitario, en general, es reconocer la articulación comunitaria que hacen las mujeres y conocer los temas de cuidados y de respuestas de los barrios más populares en general. Ese urbanismo comunitario actuaba integralmente, y entonces planteaba que si hacemos una intervención que pueda solucionar varios problemas, mejor. Así, es importante mirar la escala metropolitana con una perspectiva integral de ciudad para no sectorializar.

En eso, las agencias son un comienzo muchas veces, pero tienen este riesgo de lo sectorial y lo técnico. Pueden caer rápidamente en el discurso meramente especializado, parcializado, sin escuchar la articulación comunitaria. Y la articulación comunitaria es escuchar a la ciudad cuidadora que será de hecho, y más aún en Latinoamérica.

En Latinoamérica, los barrios populares se organizan, mayoritariamente, por mujeres. Son redes de apoyo mutuo que bien vale la pena visibilizar, reconocer, potenciar y apoyar. Eso es hacer ciudad de los cuidados. Es apoyarlas y desfeminizarlas en tanto repartir, reconocer y darles la

entidad que tienen como espacio político, porque son respuestas a necesidades. Entonces, si las agencias pueden ser más integrales, mejor.

La revalorización de los municipios como espacios de cambio

A mi modo de ver, los municipios son el espacio de transformación más importante que tenemos como ciudadanas. Es también el espacio más denostado de la gestión, cuando, en realidad, es el lugar donde más transformaciones concretas pueden hacerse en la vida cotidiana de las personas. En Europa los municipios toman decisiones más allá de las competencias municipales. Esto se debe a que la necesidad aparece en el territorio más próximo y hay que responder a ella, se tengan competencias o no. Por tanto, es también desde donde más transformaciones se pueden hacer buscando alianzas y ajustando las respuestas al contexto. La seriedad, el compromiso, la formación, lo técnico y lo político tienen que aunarse en una agenda municipal transformadora, profunda, bien trabajada, y con una proyección que vaya más allá de la gestión de los tiempos políticos. La escala municipal es estratégica, ya que permite un diseño de abajo hacia arriba, con el reconocimiento del entramado de actores de cada lugar. Asimismo, se debe potenciar una ciudadanía comprometida con el diseño de un proyecto de ciudad, personas capaces de imaginar y participar en la construcción común de esos espacios porque desde ese abajo se pueden empujar las negociaciones hacia arriba, mucho más ajustadas a las necesidades reales que a modas e intereses extractivos. Un intendente o intendenta puede hacer presión a su gobernador o a su nivel inmediatamente superior para conseguir su cometido. También debería tenerse más en cuenta la coordinación horizontal entre municipios, ponerse de acuerdo con el gobierno de al lado para generar

una política de cooperación real. Dicho rápidamente: un buen intendente o una buena intendenta te puede cambiar la vida, su impacto en el día a día puede ser más directo que el de un gobierno central y la capacidad de influencia que podemos tener sobre la agenda municipal como comunidad organizada es mucho mayor. Esto se debe a que hace a la gestión del espacio cotidiano, y desde ese espacio, se puede escalar hacia otras esferas superiores.

No obstante, es importante revalorizarlo de arriba hacia abajo no solo en términos simbólicos y discursivos, sino con mayores y más estables presupuestos. Las políticas, finalmente, son también dinero. Frente a los problemas, se ve cuánto dinero se invierte para resolverlos. Tradicionalmente, el nivel municipal es el que peor dotado está de presupuesto, y además esto lleva a la reproducción de los desequilibrios territoriales y de la desvalorización de las gestiones municipales.

Es resumen, es clave potenciar y revalorizar su nivel de gestión, su impacto político y el compromiso ciudadano con lo próximo. Muchas veces se discute más de las grandes políticas y, en realidad, muy poco de la agenda municipal, suele haber muy poca cultura política de lo próximo. Y para generar transformaciones, debemos asumirnos como agentes de cambio desde lo próximo. Como personas individuales, vecinas, miembros de entidades, etc., tenemos una capacidad de incidencia que pocas veces sabemos reconocer. Por otra parte, hace falta la revalorización de la esfera municipal como espacio político en sí mismo y no como puente hacia otros niveles de gestión.

El manejo de la crisis en el AMBA

La gestión de la crisis en el AMBA es compleja porque remite a diversas culturas políticas que en definitiva hacen a la toma de decisiones. Sin embargo, la comunicación desde

una mesa compartida entre representantes políticos opuestos demuestra una voluntad de seriedad, colaboración y cooperación que espero continúe. Seguramente es mucho más complejo que sentarse a una mesa y son decisiones conflictivas, pero desde lo simbólico resulta una novedad el impacto de esa fotografía con referentes políticos de distinta procedencia y escalas administrativas trabajando juntos para mitigar el impacto de la pandemia en una de las zonas más difíciles de gestionar, como es la metrópolis bonaerense.

Asimismo, la cultura política del Conurbano bonaerense es bastante diferente a la que se expresa en la Ciudad de Buenos Aires. Pero es indudable que comparten problemáticas y no habrá soluciones estructurales sin que se asuma su codependencia. Por tanto, en momentos tan críticos como los atravesados en las instancias más álgidas de la pandemia, siempre resulta una buena noticia la voluntad de coordinación y cooperación más allá de las pertenencias ideológicas y niveles de gobierno a los que se represente circunstancialmente.

Federalismo, transporte y logística entre regiones y ciudades

GUSTAVO LIPOVICH

La propuesta de este apartado es colocar sobre la mesa herramientas de análisis y tratar de incorporar a este diagnóstico una mirada que, quizás, no es la más tradicional, con el fin de ver cómo se relacionan transporte y federalismo.

Concepto de transporte

A modo de introducción, definiremos transporte rápidamente. El transporte es un elemento que permite el desplazamiento, sobre todo de personas y cosas, entre dos lugares diferentes. Esa es su definición básica. Pero el transporte, en realidad, es una actividad derivada. Es decir, una persona necesita desplazarse de un lugar a otro –o necesita desplazar una mercancía o bien– para satisfacer otras necesidades que forman parte del ciclo de producción o de reproducción social. Muchas veces, por necesidades económicas o productivas, es necesario hacer un desplazamiento de algún bien o de alguna persona, o para satisfacer otras necesidades de índole social. Esto incluye la visita a familiares y amigos, asistir a un evento cultural, etc. El transporte, entonces, posibilita que se concreten otro tipo de necesidades. El transporte se relaciona con las actividades primarias y secundarias y con las áreas de servicios. Traslada, no solo los insumos, sino también a las personas que se desempeñan en distintas funciones alrededor de cada uno de esos complejos productivos que encontramos en todo el país.

En el caso de las actividades primarias, la extracción de recursos se localiza en territorios que están fijados en lugares en función de las condiciones para el agro o para la minería, etc. Tiene una fijación determinada en el territorio hacia donde el transporte trata de llevar sus servicios. Esto permite habilitar la exportación y el intercambio de insumos. En el caso de la producción industrial, cuando se define la localización de esas industrias se pone en juego una gran cantidad de variables. Una de ellas suele ser el transporte, porque van a necesitar recibir insumos y distribuir su producción. Por lo tanto, la calidad o la oferta de transporte de las distintas provincias, regiones o ciudades va a ser un factor a ser evaluado para la instalación de este tipo de actividades económicas. En el caso de los servicios, el transporte empieza a tener un rol fundamental en su localización. Muchas veces se escucha que las regiones o las ciudades desean ampliar la cantidad de empresas o firmas que se dedican a servicios, a la producción, porque son servicios de alto valor agregado. Allí, la posibilidad que brinda la oferta de transporte va a ser cada vez más importante para definir su localización. En el caso del turismo, la posibilidad de arribo y salida de turistas de lugares emisivos también está íntimamente ligada a la provisión de transporte. Finalmente, existen otras actividades vinculadas con salud, educación, encuentros sociales, realización de trámites, etc. Estas también van a depender mucho del transporte para poder ser concretadas.

La circulación y los sistemas económicos

El transporte, en verdad, lo que hace es tratar de superar la fricción establecida por la distancia. Es decir que transportar algo de un lugar a otro, en primer lugar, presupone que, localmente, no se puede satisfacer esa necesidad, independientemente de cuál sea. Esto implica que hay una fricción

que intenta ser superada a través del transporte. Si las necesidades se pudieran satisfacer localmente, sin uso del transporte, todo sería mucho más eficiente en términos de uso de tiempo y del costo. Que se quiera transportar un elemento o una persona implica que esta no puede satisfacer sus necesidades localmente. Por otro lado, aquellos complejos productivos que no solo producen para abastecer un mercado local, sino que producen un excedente, necesitan colocar sus productos en otro lado. Esto propone la generación de puestos de trabajo, de producto bruto, etc. Al mismo tiempo, necesitan del transporte para poder realizarse, mantenerse y crecer, llegado el caso. Este sistema de circulación viene a ser un soporte muy importante para los sistemas económicos. Es decir que los servicios de transporte, desde épocas históricas bastante lejanas, son un soporte para el funcionamiento de distintos sistemas económicos.

En nuestra etapa actual de economía capitalista y globalizada, los transportes asumen una importancia muy fuerte. Es muy difícil imaginarse al sistema económico funcionando sin transporte. Al observar un mapa de la red ferroviaria argentina se distingue una red fuertemente orientada a un sistema económico que privilegió la exportación de productos primarios. Esa red tiene mucho que ver con habilitar o mejorar el desplazamiento de ese tipo de producción hacia el puerto de Buenos Aires o Rosario para poder ser exportada, sobre todo la producción agrícola. Es un sistema de red que hace de soporte a un determinado sistema o paradigma económico aplicado en distintos momentos.

Al observar la red de vuelos regulares que tuvo Aerolíneas Argentinas en el año de su fundación, 1950, también podemos ver algunas señales de concentración en Buenos Aires y la existencia de otras líneas transversales entre ciudades de distintas provincias. Esta es una red orientada también a masificar el mercado interno. Las necesidades de movimiento interno ya no se observan solo hacia Buenos

Aíres, sino que también permiten una interrelación entre provincias al mismo tiempo.

El transporte como actividad económica

Otra particularidad del transporte es que es una actividad económica en sí misma. En el transporte encontramos empresas privadas que buscan un rendimiento económico, cuya función principal es ofrecer servicios de transporte. También hay empresas estatales, trabajadores, etc. Como actividad económica, lo que necesita cualquier empresa de transporte es un sustento en el rendimiento económico que le permita estar activa a lo largo de los años; puede ganar más o menos, pero tratando de evitar el cierre, en este caso, brindando servicios de transporte. En el caso de las empresas privadas, la orientación está fuertemente centrada en la búsqueda del lucro. Las empresas estatales tienen otro tipo de funciones, también, complementarias. Estas están ligadas a la concreción de políticas públicas más amplias.

Por último, cabe aclarar que en este apartado vamos a hablar específicamente de transporte interurbano. Es decir, no del transporte dentro de las ciudades, sino de aquellos transportes que unen ciudades diferentes. Estos generan impactos locales simultáneos y multiescalados. Para ampliar esta idea, pensemos en una oferta de transporte determinada entre un área y su destino con una escala intermedia como tres puntos conectados. El transporte va a generar impactos que no se dan solo entre los puntos conectados, sino también en las áreas de influencia conectadas fácilmente con cada uno de esos puntos. Entonces, va a tener un impacto bien localizado donde se instalan infraestructuras de transporte y se concentran los servicios de transporte. De forma simultánea, se da un impacto en toda el área de influencia de ese lugar. Es decir que se pueda llegar rápido, y que abastezca el servicio de transporte

no solo a ese foco sino a su área de influencia. Al mismo tiempo, este modo de transporte va a generar impactos, por ejemplo, en países conectados, tanto a nivel país como a nivel global. Desde el aspecto económico, el transporte puede generar puestos de empleo en estos puntos, vinculados directamente con la oferta de servicio de transporte. Asimismo, generar empleo posibilita la actividad económica en el área de influencia en otras actividades económicas primarias, secundarias y terciarias. Así, puede consolidar un proyecto económico aplicado para un país y también facilitar o expandir, por ejemplo, la economía global.

Todos estos impactos suceden de forma simultánea y esto es clave a la hora de analizar las políticas del transporte. Podemos aplicar políticas que tengan ciertos impactos a nivel muy local, pero que generan consecuencias no deseadas a nivel nacional o a nivel global, por ejemplo. En el caso de los impactos medioambientales, es muy evidente. A nivel local se pueden generar ruidos, etc., y a nivel global, por ejemplo, calentamiento global. Los impactos son simultáneos y en distintas escalas.

Federalismo argentino

Ahora bien, cuando queremos trabajar a partir de estas premisas iniciales la relación entre transporte y federalismo, surgen unos primeros interrogantes. En primer lugar, qué es el federalismo. En el mundo hay varios países que aplican una forma de Estado federal, con diferencias, inclusive hay quienes mencionan que parecerían federalismos distintos. Ahora bien, el federalismo puede proponer la descentralización de actividades políticas, es decir, la descentralización en la toma de la decisión y de gestión, o puede vincularse con la desconcentración de aspectos demográficos, económicos, productivos, etc. Es posible hablar, en estas distintas expresiones de federalismo que se aplican a nivel mundial,

de un modelo que podríamos denominar como “federalismo argentino”, con las características propias que tiene esta cuestión en nuestro país. Siguiendo el caso del federalismo argentino, hay una delegación de funciones específicas por parte de las provincias hacia el gobierno federal. Al mismo tiempo, hay autonomía en otro tipo de funciones. Esto sucede simultáneamente en el caso del transporte interjurisdiccional, que es una de las funciones delegadas por las provincias al Estado nacional; esto es muy importante para cualquier análisis de transporte interurbano.

El artículo 77, inciso 19, párrafo 2 de nuestra Constitución nacional dice, al establecer las funciones del Congreso Nacional: “Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que atiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”. Es decir que este federalismo argentino establece la descentralización de algunas funciones mientras que otras funciones delegadas se mantienen centralizadas, como el caso del transporte. Pero, al mismo tiempo, es explícito en la propia Constitución nacional este objetivo de desconcentración o de población más equilibrada del territorio, de aplicación de políticas tendientes a equilibrar las condiciones para el desarrollo que, como dijimos, se relaciona íntimamente con el transporte. Así, equilibrar estas posibilidades de desarrollo va a exigir prestar atención a qué sucede con el transporte. Tenemos una doble situación simultánea donde el transporte interjurisdiccional está delegado a la nación y, al mismo tiempo, la nación debe observar que se generen condiciones para equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones. Con base en estas dos situaciones concurrentes, una pregunta inicial muy importante es qué sería o no una red de transporte federal. Eso nos lleva a cómo debería ser planificada una política de transporte teniendo en cuenta todo lo mencionado.

Para empezar a contestar esas preguntas deberíamos hacer un pasaje por algunas características. Primero, tener

en cuenta que el transporte tiene distintos tipos de ofertas. Una de las cuestiones centrales es la pertenencia o no a la red de transporte en un lugar. En el caso de, por ejemplo, las líneas de energía eléctrica, por sus características tecnológicas, que estén presentes en una ciudad o región ya garantiza un flujo continuo, independientemente de cómo estas redes se desarrollan topográficamente, estando conectados a esa red garantizamos el flujo de esos productos. Por otro lado, tenemos la infraestructura de transporte. Muchas veces tener la infraestructura no nos asegura, necesariamente, qué tipo de flujo va a haber, cuán dinámico va a ser, cómo va a impactar, etc. Sin embargo, es un soporte esencial para cualquier servicio que se quiera brindar después. Por lo tanto, una tercera cuestión en la oferta de transporte es la existencia de servicios.

Al mismo tiempo, el transporte puede ser dividido entre el privado, no regular o regular. Las necesidades de desplazamiento se pueden resolver de forma privada, generalmente es una forma cara de moverse y es adecuada para algunas cuestiones y distancias específicas. Tenemos, por otro lado, el transporte no regular, este es aquel que se contrata directamente; se establece un horario, un itinerario y se produce el desplazamiento, por ejemplo, de mercancías o personas. Y, en tercer lugar, el servicio público regular, este es un servicio que se presta con cierta reiteración, con un itinerario y que está abierto al público. Es uno de los que más efectos produce en los territorios. Cuando una empresa o actividad productiva decide instalarse en un territorio analiza las variables de transporte presente, y es muy probable que vea las infraestructuras y la posibilidad de contratar un servicio no regular. Esto va a ser conveniente sobre todo cuando lo producido completa en capacidad ese vehículo. Sin embargo, por ejemplo, en el caso del transporte de pasajeros, muchas veces lo que se hace no es alquilar todo un avión o micro entero para hacer los desplazamientos. Esto se debe a que, probablemente, el establecimiento productivo necesite trasladar pocas personas. Con lo cual el

servicio público se vuelve clave a la hora de mostrar que un lugar cuenta con cierta oferta que puede ser utilizada por cualquier emprendimiento productivo o población que se instale. Eso ayuda, obviamente, a mantener los complejos productivos existentes o a atraer nuevos. No es que al desarrollo lo produce la demanda efectiva que existe, la oferta existente y, sobre todo, la oferta que trasciende en el tiempo, es uno de los principales elementos que define, por ejemplo, la decisión de localización de población o de actividades económicas.

En el transporte encontramos inversiones privadas e inversiones públicas. La inversión privada, orientada fuertemente al lucro, para tomar la decisión de proveer un servicio de infraestructura de transporte va a ver las condiciones de rentabilidad. En cambio, la inversión pública no debería estar viendo tan finamente el rendimiento inmediato de esa inversión, sino que puede apostar a la transformación de las realidades territoriales haciendo una inversión que asume un riesgo. Este no es solo monetario, sino que también lleva cierta incertidumbre y cierta apuesta a generar fertilidad en lo que hace a la provisión de servicios de transporte.

Suboferta y sobreoferta

La suboferta y la sobreoferta son dos cuestiones que vamos a ver frecuentemente en transporte. En los lugares donde hay suboferta de transporte hay demanda que queda desabastecida, mientras que en otras rutas o servicios se verifica la presencia de sobreoferta de transporte, sobre todo cuando hay una fuerte competencia entre distintos actores. Lo que hacen estos es sobreofertar el servicio para tratar de ganar mercado, entonces la oferta de transporte deja de tener una relación lineal con la población, con las actividades económicas o con la demanda de transporte real. Lo

importante para destacar es el tema de la demanda genuina en los lugares de transporte. En un momento dado, la demanda genuina puede existir, pero también se puede ir construyendo con el tiempo. Va variando, puede crecer o decrecer, y la determinación de esa variación no se corresponde únicamente con la oferta de transporte en las redes. También tienen importancia otros elementos que podemos llamar asociados, estos tienen que ver con las políticas locales que se aplican y que terminan siendo asociadas al flujo de transporte. Sintetizando, el transporte va a generar desarrollo en los lugares no solo por su propia oferta o sus propias características, sino que debe ser acompañado por elementos asociados locales.

Todas las tomas de decisiones y acciones que se puedan llevar a cabo de forma endógena en una ciudad o en una región no alcanzan, no son suficientes. Muchas veces también dependen de factores externos como, por ejemplo, una oferta interjurisdiccional de transporte. Del mismo modo, tampoco es suficiente contar con el desarrollo de lo exógeno, sino que también hacen falta acciones locales que promuevan esa cuestión.

Evaluación de servicios de transporte

Pertenencia a la red, conectividad y accesibilidad

Aquí nos adentramos en tres elementos de evaluación de servicio de transporte para permitir un análisis quizás no tan tradicional sobre la relación entre transporte y federalismo.

En primer lugar, hay algo básico que es la pertenencia a la red. Un lugar que es un nodo, un punto, dentro de una red de transporte es lo más básico para cualquier política futura. En algunos casos, con eso ya es suficiente, como en el ejemplo de transporte de energía. En otros casos, pertenecer a una red de transporte es solamente el inicio. En

segundo lugar, un concepto usado muy habitualmente es el de conectividad. Cuando hablamos de conectividad en términos estrictamente técnicos, estamos hablando de un punto que está unido con otros puntos de alguna forma. Si no existe una unión de infraestructura o de servicio de transporte no hay conectividad entre ellos. Hay valoraciones más cualitativas de la conectividad porque puede haber, por ejemplo, más ofertas de transporte en un punto que en el otro, entonces ambos tienen conectividad, aunque hay aspectos cualitativos muy diferentes. También puede pasar que haya conectividad, pero uno ha unido un punto muy importante, por distintas razones, y otro un punto marginal. En este caso, tenemos dos conectividades distintas. Podemos analizar esa conectividad bajo otro concepto diferente que es el de accesibilidad. Se lo utiliza en términos de movilidad, por ejemplo, de cierta población que tiene dificultades para desplazarse. Habla de la calidad del desplazamiento. Accesibilidad es un camino más amplio que hace referencia a la calidad de esa conectividad. La conectividad existe o no existe, la accesibilidad habla de parámetros cualitativos y, generalmente, se toma en función de variables como el tiempo de viaje. En este sentido, la conectividad entre un punto y otro puede estar acompañada de buena o mala accesibilidad en función de la cantidad del tiempo que se requiere insumir para realizar ese viaje. Por lo tanto, la accesibilidad también puede medirse en términos de costos u otras condiciones. Y es un elemento que va a impactar en las posibilidades de desarrollo. Una empresa, cuando se localiza en un lugar, pretende tener un fácil acceso hacia sus mercados, clientes o que sus proveedores tengan un acceso fácil a sus plantas productivas. Es decir que no es tanto la conectividad la que va a determinar la posibilidad de desarrollo, sino que la accesibilidad es lo que va a configurar esas posibilidades.

Concentración y densidad

Como dijimos antes, el transporte, además, es una actividad económica en sí misma. Como tal, tiene costos e ingresos. Las empresas que trabajan en brindar servicio de transporte tratan de reducir continuamente el costo de producción de los servicios y mejorar los rendimientos. Para eso hay dos claves que se relacionan con la concentración de las redes y con tratar de lograr densidad en los flujos para bajar los costos unitarios de producción del servicio de transporte. Cuanto más bajos son estos costos, más chances hay de éxitos económicos para la empresa de transporte.

Sin embargo, también está para ser utilizada por terceros que necesitan desplazarse, y ahí aparece el término logística. La logística no solo habla del transporte, sino también de la eficiencia del transporte. Está muy ligada a la noción de accesibilidad. Cualquier emprendimiento logístico o la logística de una empresa va a exigir que se pueda trasladar su producción, sus insumos, entre un origen y un destino en un tiempo determinado, minimizar pérdidas de tiempo bajo ciertas condiciones de transporte y, obviamente, viendo la variable del costo para que no repercuta negativamente en la rentabilidad. Entonces, la logística es el campo de acción que analiza de qué forma se logran concretar estos desplazamientos entre los puntos que tienen que conectarse entre sí. Es decir que está íntimamente ligada con la accesibilidad y no tanto con la conectividad.

El rol de los nodos concentradores y distribuidores

En el campo de la logística, así como en la producción de los servicios de transporte, toma protagonismo el rol de los nodos concentradores o distribuidores de cargas y de pasajeros. Esta concentración, en un punto, es una variable que permite lograr una buena logística y una buena accesibilidad. Muchas veces la presencia de estos nodos concentradores o la inversión en ellos es tomada como si fueran

acciones ajenas a cualquier idea de federalismo. Sin embargo, estos nodos pueden generar no solo un impacto local, sino que, simultáneamente, generan impactos en áreas de influencia o incluso a nivel país. Por ejemplo, la llegada del tren al interior del puerto de Rosario refuerza el rol del puerto y, al mismo tiempo, facilita las condiciones logísticas de todas las áreas de influencia. Facilita el desplazamiento de las cargas de la producción de muchas de las provincias, no solo de Santa Fe, a través de este punto. Es decir que hay acciones que se toman en estos nodos concentradores, que son esenciales para que la actividad del transporte sea sustentable desde el punto de vista económico. También son esenciales para lograr menos tiempo de desplazamiento y menor costo para quien tiene que transportar sus bienes o su personal.

Muchas veces, cuando vemos estos planteos de redes, se los toma como no federales o carentes de federalismo, y es interesante analizar si esto es realmente así. Por ejemplo, en EE.UU., aunque frecuentemente no lo sabemos, en el caso del transporte aéreo, el gobierno federal tiene una línea masiva de subsidios a rutas aéreas. Esto se da para que las líneas aéreas se vean estimuladas a brindar servicios a pequeñas y medianas localidades. Estas no son atendidas por el mercado independiente porque ven que no hay una rentabilidad asegurada. Por ello, hay un subsidio del gobierno federal para que todas esas ciudades puedan estar en la red aerocomercial de ese país. Hay un hecho singular muy importante y es que, para obtener este subsidio, lo que ellos exigen es que los vuelos que lleguen a esas pequeñas y medianas ciudades tienen que conectarlas con centros de concentración o distribución. Es decir que la única forma de acceder al subsidio es si están conectadas a través de estos centros de conexiones. Esto se debe a que esta política no solo busca integrar más puntos a la red, sino que está enfocada no tanto en la conectividad sino en la accesibilidad. Es decir que llegar a un punto de conexión o distribución de vuelos complejos asegura la conexión de esa ciudad

con toda la red de vuelos de EE.UU. tanto doméstica como internacional. Ello se da en períodos cortos de tiempo y con buena accesibilidad, porque se entiende que va a estar íntimamente ligada con la posibilidad de desarrollo de todos esos lugares. Entonces, lo que se trata de hacer es dotar de accesibilidad a cualquier emprendimiento productivo que ya esté instalado o que quiera instalarse en esos más de 110 puntos en EE.UU. Asimismo, que puedan gozar de un servicio aerocomercial que les permita rápidamente llegar a un centro de distribución y de ahí a cualquier lugar del mundo. Como dato de color, la cantidad de subsidios y la cantidad de ciudades atendidas por este programa a través de los años fue aumentando considerablemente. Esto se debe a que las empresas privadas que buscan lucro empiezan a tener comportamientos de concentración de sus rutas muy fuertes. Intentan explotar solo los segmentos de mercado más rentables y abandonan, cada vez más, ciudades que son atendidas a través de subsidios. Como política federal se incentiva la pertenencia a la red de cada vez más puntos y la buena funcionalidad de estos nodos de concentración y distribución. Estas acciones son totalmente complementarias entre sí y beneficiosas en un marco de federalismo.

Sustentabilidad económica

Todo este sistema de transporte va a depender de la sustentabilidad económica que se logre a largo plazo. Cuando se habla de sustentabilidad económica no solo estamos hablando de servicios de transporte que arrojan ganancias por la demanda que haya. Muchas veces es necesario alcanzar la sustentabilidad económica a través de subsidios gubernamentales directos o a través de subsidios cruzados entre distintos componentes de una red. De esta forma, se tratan de evitar las asimetrías y desequilibrios territoriales, sobre todo aquellos que se ligan con las posibilidades de desarrollo. Estas asimetrías y desequilibrios pueden tener dimensiones de análisis totalmente distintas. Si vemos un

mapa de líneas que solo nos muestra la conectividad en su sentido más básico, nos muestra algunas concentraciones que parecen estar dispersas. Sin embargo, muchas veces detrás de eso hay todo un discurso, aunque no se ven las diferencias cualitativas. Distinto es el caso cuando se busca generar simetrías o equilibrios a través de la accesibilidad. Son dos cosas distintas porque una ciudad o región podría plantear que para buscar equilibrio debería tener un montón de rutas aéreas, por ejemplo, pero eso no necesariamente va a estar ligado a la accesibilidad real.

Otra forma de reducir asimetrías o desequilibrios es pasar a tener metas con base en la accesibilidad pensando qué es lo que se va a demandar, finalmente, en cualquier complejo productivo o iniciativa económica, en términos de desplazamiento. El análisis se puede hacer en función de los elementos fijos presentes en el territorio o por la funcionalidad, que es a donde apunta la logística actual.

Impactos del transporte

Para analizar cómo es que el transporte genera impactos, hay muchos análisis y sustentos. Generalmente vemos el uso de lo que llamamos el enfoque “causa-efecto”. Este plantea que, si colocamos una autopista, puerto, etc., en cualquier localidad, como efecto automático las empresas se van a instalar allí. Esa es una premisa falsa, ya se ha comprobado muchas veces. Hay variabilidad en los impactos y aspectos cualitativos del transporte que se ofrece, que son totalmente distintos. Por ejemplo, no es lo mismo una oferta orientada a traer turistas del extranjero a alguna provincia argentina que montar una red orientada a facilitar la salida de argentinos para hacer turismo en el exterior. En los dos casos hay aeropuerto, línea aérea y pasajeros, pero estos aspectos que son cualitativos van a cambiar terminantemente la posibilidad de desarrollo del lugar. Más allá de este

enfoque causa-efecto, lo que se verifica es la presencia de la necesidad de un enfoque dialéctico entre el transporte y el territorio, donde el transporte configura el territorio, pero, simultáneamente, el territorio va a ir configurando al transporte. Si solo tuviéramos empresas que van a ver dónde hay demanda para montar sus servicios de transporte, lo único que vamos a hacer es estimular la concentración y la desigualdad fundada en los puntos que hoy ya tienen demanda. Aun mirando la realidad territorial para decidir cómo montar un servicio de transporte o mirándola una vez ofrecido, el transporte sigue configurando ese territorio, lo dota de primacía o de marginalidad respecto a los lugares donde no se ofrece el servicio.

Los impactos económicos del transporte no solo son positivos, también pueden ser negativos. No hablamos sobre la cuestión ambiental, que es bastante obvia, sino de los impactos económicos. Muchas veces una red de transporte muy eficiente, muy sofisticada, no solo permite que se generen impactos positivos en las economías locales, sino que puede pasar todo lo contrario. La facilidad de desplazamiento es tan útil para la producción local que se quiere colocar en otras regiones, como para la producción de otras regiones que quieren colocarse en este lugar. Cuando se facilita el transporte pueden pasar las dos cosas. Es decir que, si hoy ya existen divisiones internacionales de trabajo o una situación muy desequilibrada asimétrica a nivel mundial, la eficiencia del transporte no necesariamente va a traer consecuencias positivas o negativas, pueden ser de los dos tipos. Por eso son esenciales las políticas que localmente se apliquen para que el transporte, efectivamente, genere impactos positivos. De hecho, muchas veces lo que termina pasando es que la mejora de la eficiencia del transporte profundiza la especialización productiva regional. Es decir que vigoriza aquellos complejos productivos que tienen ventajas comparativas en un lugar. Así, desestimula la diversificación productiva de ese lugar porque la eficiencia del transporte permite que lleguen fácilmente productos o

servicios generados en otros lugares. Por lo tanto, hay que tener mucho cuidado y ser muy meticuloso a la hora de planificar el transporte y ver qué tipo de políticas de transporte se favorecen o no se favorecen.

Planificación federal del transporte

Por último, si queremos poner en práctica algún ejercicio de planificación federal del transporte, primero tenemos que tener en cuenta este doble rol por parte de las provincias en el federalismo argentino. Por un lado, tenemos la autonomía, pero también la necesidad de integración en un marco más amplio nacional. Es decir, poder generar sus proyectos siempre y cuando estén en sintonía con los objetivos nacionales. Eso es muy importante. Luego, diferenciar los objetivos de inversión, de conectividad o de accesibilidad. Por ejemplo, poner un puerto es un objetivo de inversión, pero no es necesariamente tener conectividad. Por eso, es muy importante, en cualquier ejercicio de planificación federal del transporte, pensar en parámetros o en consignas un poco más complejas aprovechando todos los avances que hubo en la logística. Asimismo, trabajar en la planificación del transporte federal sobre la base de objetivos, no solamente en el sentido de provisión de infraestructuras, por ejemplo, sino con objetivos o con metas de otras dimensiones. Poner metas relacionadas con las posibilidades de éxito de cualquier matriz productiva implica que el montaje de la infraestructura, la provisión de servicios, los subsidios, etc., van a tener una configuración mirando fuertemente a la logística y la accesibilidad.

Esto es lo que realmente va a reducir las asimetrías en el desarrollo para que todas las ciudades o todas las regiones de Argentina logren índices de accesibilidad de transportes más similares entre sí, a través de las estrategias de política de transporte necesarias que deban aplicarse

para asegurarlo. Hay países que también tuvieron estos mismos retos a lo largo del tiempo, en ellos se ve cómo, en un momento, hicieron mucho más foco en la accesibilidad que en la presencia de elementos en el territorio que no necesariamente aseguran conectividad ni accesibilidad. Por lo tanto, la idea es plantear algunos elementos que nos permitan salirnos del tratamiento tradicional para analizar la relación entre transporte y federalismo. Plantear cómo encarar una acción concreta, una propuesta de planificación federal del transporte.

Acerca de los autores y las autoras

Ernesto Calvo

Doctor por la Universidad de Northwestern, Estados Unidos (2001). Profesor de Gobierno y Política de la Universidad de Maryland y director del Laboratorio Interdisciplinario de Ciencias Sociales Computacionales (iLCSS). Ha publicado cinco libros y más de setenta artículos y capítulos sobre política comparada, redes sociales y metodología. Colabora habitualmente con funcionarios del sector público en distintos países de América Latina y tiene una larga trayectoria en el estudio de sistemas electorales, sesgos políticos electorales y manipulación electoral.

Julieta Suarez-Cao

Profesora asociada en el área de Política Comparada. Doctora (PhD) en Ciencia Política por la Universidad de Northwestern, Estados Unidos. Obtuvo su título de Licenciada en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y su Máster en la Universidad de Northwestern. Sus áreas de especialización son las instituciones políticas y de gobierno, el federalismo y la política subnacional, los partidos políticos, la representación de mujeres y los sistemas electorales.

German Lodola

Doctor en Ciencia Política por la University of Pittsburgh, profesor asociado en la Universidad Torcuato Di Tella e investigador del CONICET. Su trabajo de investigación se ha centrado en el estudio del federalismo y la política sub-

nacional comparada. Ha publicado extensamente en revistas nacionales e internacionales.

Mónica Cingolani

Politóloga, profesora, investigadora y consultora. Doctora en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba (UCC), especializada en instituciones políticas, calidad de la democracia y políticas legislativas. Decana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC).

Jorge Blanco

Profesor en Geografía y magíster en Políticas Ambientales y Territoriales por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como profesor asociado de Planificación y Ordenamiento Territorial y Geografía de la Circulación y da seminarios de posgrado sobre Políticas Públicas y Territorio. Actualmente es director del Instituto de Geografía de la UBA, donde desarrolla sus investigaciones en el marco del Programa Transporte y Territorio. Sus temas de investigación se agrupan en torno a la planificación territorial, la movilidad y el transporte.

Mariela Iglesias

Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires), máster en Políticas, Proyectos y Gestión de Ciudades (Universidad de Barcelona) y en Ciencia Política (Universitat Autònoma de Barcelona). Investigadora FI DGR y doctoranda en el Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP-UAB). Su trayectoria en investigación y docencia integra la perspectiva social y territorial en el campo de las políticas públicas y urbanas. Es docente del Máster de Ciudad y Urbanismo de la UOC.

Gustavo Lipovich

Doctor y licenciado en Geografía (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato di Tella). Profesor de Geografía del Transporte Aéreo (UBA) y de Economía del Transporte Aéreo (ICAPA). Docente de Geografía de la Circulación (UBA) y Análisis Espacial (UBA). Director ejecutivo del Instituto de Investigación y Desarrollo del Transporte Aéreo (INDETRA). Coordinador del Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Transporte. Investigador formado del Programa Transporte y Territorio (UBA) y del Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (UBA). Actualmente, se desempeña como vicepresidente de Aerolíneas Argentinas.

