

ESTRUCTURA ECONÓMICA Y POLÍTICA SUBNACIONAL EN ARGENTINA¹

ESTRUTURA ECONÔMICA E POLÍTICA SUBNACIONAL NA ARGENTINA

Jacqueline Behrend*

Matías Bianchi**

Este artículo tiene como objetivo general contribuir al debate sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad a nivel subnacional y se centra específicamente en el caso de Argentina. Para ello, desarrollamos dos objetivos específicos. En primer lugar, hacemos un planteo teórico y conceptual sobre la importancia de estudiar la diversidad de estructuras económicas que existen a nivel subnacional, para entender el impacto que tienen en las relaciones entre Estado y sociedad. En segundo lugar, proponemos un marco analítico para clasificar a las provincias argentinas según su estructura económica. La clasificación de la estructura económica de las provincias se basa en tres criterios: la fortaleza del sector privado en la economía provincial, el peso relativo del Estado subnacional en la economía, y el tipo de producción que predomina. En base a esto, en las conclusiones hipotetizamos acerca de qué incentivos tienen los actores económicos para vincularse con el Estado provincial de distintas maneras.

PALABRAS CLAVE: Subnacional. Estado. Estructura económica. Argentina. Sociedad.

O objetivo geral deste artigo é contribuir para o debate sobre as relações entre o Estado e a sociedade no âmbito subnacional. Ele focaliza, especificamente, o caso da Argentina. Para isso, desenvolvemos dois objetivos específicos. Em primeiro lugar, fizemos uma exposição teórica e conceitual sobre a importância de estudar a diversidade de estruturas econômicas que existem no nível subnacional para entender o impacto das relações entre Estado e sociedade. Em segundo lugar, propusemos um marco analítico para classificar as províncias argentinas segundo sua estrutura econômica. A classificação da estrutura econômica das províncias se baseia em três critérios: a força do setor privado na economia provincial, o peso relativo do Estado subnacional na economia e o tipo de produção que predomina. Com base nisso, nas conclusões, levantamos hipóteses acerca dos incentivos aos atores econômicos para se vincularem ao Estado provincial de distintas maneiras.

PALAVRAS-CHAVE: Subnacional. Estado. Estrutura econômica. Argentina. Sociedade.

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, los estudios subnacionales cobraron una importante vitalidad.² Gran parte de esta literatura se dedicó a las causas de la heterogeneidad democrática (Behrend, 2011; Behrend; Whitehead, 2016; Bianchi, 2013; Borges, 2007; Gervasoni, 2010; Gibson, 2012; Giraudy, 2015; McMann, 2006; O'Donnell, 1993). Sin embargo, todavía sabemos muy poco acerca de las relaciones entre las élites políticas y económicas a nivel subnacional, y los efectos que estas tienen en la política: ¿qué actores influyen en las tomas de deci-

sión subnacionales y cuáles son sus intereses? Estas relaciones son importantes para explicar una variedad de resultados económicos, pero también políticos. Por ejemplo, ¿por qué algunos Estados subnacionales fomentan relaciones políticas más abiertas con la sociedad, promueven el desarrollo económico y social, mientras que otros promueven el control político, el prebendismo y los intereses de sectores minoritarios? Nuestra hipótesis es que el tipo de estructura económica subnacional nos puede ayudar a entender qué actores tienen la capacidad de incidir en las tomas de decisión. Para avanzar en esta agenda de investigación, un primer paso es desarrollar caracterizaciones adecuadas y comparativas de las estructuras económicas subnacionales que nos permitan identificar cuáles son los actores que pueden tener peso en la política e incidir en los proyectos de desarrollo provincial. En este artículo, nos concentramos en este primer paso y proponemos un marco analítico novedoso para clasificar la estructura económica subnacional en base a tres variables: el peso del Estado en la economía provincial, la forta-

* Universidad Nacional de San Martín. Escuela de Política y Gobierno. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Av. 25 de Mayo 1021, 1° piso, of. 9, 1650. San Martín – Buenos Aires – Argentina. jbehrend@unsam.edu.ar

** University of Arizona.

Marshall Building, Suite 280. 845 N. Park. Tucson, AZ 85719. mfbianchi@email.arizona.edu

¹ Este trabajo es el resultado parcial de la investigación “Democracia, Estado y relaciones Estado-sociedad en las provincias argentinas”, financiado por el FONCYT (PICT 1712-2014).

² Utilizamos el término provincias para referirnos al segundo nivel de gobierno en países federales, aunque en algunos países esta unidad se denomina estado.

leza del sector privado y el tipo de producción que predomina. Esta clasificación difiere de las que se utilizan mayoritariamente en la ciencia política, que se centran sobre todo en el peso de las transferencias fiscales (Gervasoni, 2010) o en el peso del Estado como empleador (Giraudy, 2015; McMann, 2006). También difiere de las clasificaciones utilizadas por economistas, como se verá más adelante.

La clasificación que proponemos nos permite entender un aspecto particular de las relaciones entre el Estado y la sociedad: las relaciones entre élites económicas y élites políticas. De este modo, podemos contribuir al debate sobre cómo los intereses económicos subnacionales inciden en la política provincial, es decir, qué actores influyen sobre las tomas de decisión y cuáles son sus intereses. La evidencia de la diversidad económica a nivel subnacional podría ofrecernos nuevas claves sobre la variación política subnacional.

En la sección que sigue, hacemos un planteo teórico y conceptual sobre la importancia de estudiar la diversidad de estructuras económicas que existen a nivel subnacional, para entender el impacto que tienen en la política provincial. Este debate es rico en lo que se refiere a países, pero está sorprendentemente poco desarrollado a nivel subnacional, especialmente para el caso de Argentina. Luego, desarrollamos nuestro marco analítico y clasificamos a las 24 unidades subnacionales de Argentina de acuerdo con este marco.³ Finalmente, extraemos conclusiones en base a la clasificación e hipotetizamos acerca de qué incentivos tienen las élites económicas para vincularse con el Estado provincial de distintas maneras.⁴ Esto último es un ejercicio teórico que se basa en las características del sector predominante en la economía

³ Veintitrés provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴ Los incentivos no se traducen automáticamente en políticas; esto depende de las coaliciones políticas que los actores económicos establecen con las élites políticas y del peso relativo de otras fuerzas sociales. Ver, por ejemplo, Pezzola (2017a), que muestra cómo la predominancia de un sector económico en una región tiene efectos en la formación de coaliciones legislativas interpartidarias en defensa de esos intereses sectoriales.

provincial. Estos incentivos nos dan algunos indicios acerca de cómo se desarrollan las relaciones entre las élites económicas y políticas, pero estas deberán ser investigadas empíricamente y en profundidad para cada caso. Por eso, en las conclusiones, esbozamos algunas líneas de investigación futuras.

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Este trabajo se inserta en una literatura que busca explicar el impacto de la actividad económica en la variación política subnacional. La literatura sobre los Estados nacionales muestra que distintos tipos de estructura económica tienen efectos políticos diversos y nos ayudan a entender algunas diferencias en la estatalidad, el desarrollo institucional, cuestiones de gobernanza y en las relaciones entre élites económicas y políticas.⁵ Esto está bien establecido a nivel nacional, pero es un tema menos estudiado a nivel subnacional, donde, hipotéticamente, podríamos esperar patrones similares de variación.⁶

Pezzola (2017a) muestra cómo los legisladores de las provincias del noroeste argentino formaron coaliciones legislativas nacionales a lo largo de los años para defender la producción azucarera, que es el sector dominante de esas economías. Nuestro aporte, en este artículo, se concentra en un paso previo, que es el de identificar cuáles son los actores económicos de peso que luego inciden en la política subnacional e, incluso, en la nacional.

En un artículo reciente que releva la literatura sobre democracia y autoritarismo subnacional, Sidel (2014) señala que, a pesar de la diversidad de enfoques y contextos, existe una convergencia en una serie de explicaciones que se centran en las bases económicas

⁵ Ver Evans (1995); Skocpol (1985); Moore (2001), Snyder y Bhavnani (2005), Snyder (2006), Ross (2014), Karl (1997), Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992).

⁶ Este tema es particularmente importante en países federales, pero también en países unitarios, como señala Eaton (2017), en su estudio sobre la variedad de proyectos de desarrollo divergentes que pueden existir a nivel subnacional.

de esta variación. Subraya que el foco central está en “[...] las diversas condiciones locales y posibilidades de acumulación y mantención del control sobre las economías locales” (Sidel 2014, p. 165, traducción nuestra). Sin embargo, la literatura reciente se centra, sobre todo, en dos aspectos de la relación entre estructura económica y política a nivel subnacional: el rol del Estado en la economía provincial y el peso de las transferencias fiscales.⁷ En su estudio sobre la democracia subnacional en Rusia y Kirguistán, McMann (2006) plantea que, cuando el Estado tiene un peso importante en la economía subnacional, la población tiene menos oportunidades de ganarse su sustento al margen del Estado, y esta falta de “autonomía económica” da lugar a una menor calidad democrática subnacional. En esa misma línea, Gervasoni (2010) plantea que las transferencias fiscales del gobierno federal hacia las provincias funcionan como rentas petroleras que promueven el “autoritarismo subnacional”. Nuestro trabajo discute con esta literatura y muestra una visión más compleja de la relación entre estructura económica y política a nivel subnacional.⁸ La clasificación que presentamos en este artículo muestra una gran diversidad: hay provincias donde las transferencias fiscales son muy importantes, pero que tienen diversificación económica y, por lo tanto, el Estado no es el actor económico central; hay provincias donde el Estado es un empleador e inversor importante, pero también existen otros sectores económicos relevantes que buscan tener incidencia política; y hay algunas provincias donde el Estado subnacional es el

actor económico central. Si sólo tomamos en cuenta las transferencias fiscales o el peso del Estado en la economía provincial, no podemos ver cuáles son los otros actores económicos relevantes que pueden influir sobre la política provincial. Como señala Pezzola (2017b), no es el tamaño de los sectores económicos en relación con la economía nacional lo que determina su peso político, sino su importancia dentro de una provincia o una región. Esto hace que sea fundamental contar con información detallada sobre la estructura económica provincial y las élites económicas de peso. Además, los legisladores subnacionales defienden los intereses económicos de sus localidades en el ámbito nacional (Pezzola 2017a). En este sentido, nuestro interés es complementario al de Pezzola, ya que lo que buscamos determinar es cuáles son las élites económicas de peso que inciden en la política en cada provincia. Para poder hacer esto comparativamente, necesitamos tener una clasificación abarcativa de las estructuras económicas subnacionales.

ESTADOS SUBNACIONALES Y ANÁLISIS SECTORIAL

El análisis del Estado es central para cualquier comprensión amplia de la democracia como algo más que un régimen político (O'Donnell, 2010).⁹ Como enfatizan Migdal, Kohli y Shue (1994, p. 2, traducción nuestra): “Los Estados son parte de la sociedad. Los Estados pueden ayudar a moldear, pero también se ven continuamente moldeados por las sociedades dentro de las cuales están insertos.” Los actores económicos no son los únicos actores sociales que afectan cómo los Estados y las sociedades se constituyen mutuamente. Pero son fuerzas sociales importantes y, en muchos casos, son parte de la explicación de por qué, en

⁷ El trabajo de Pezzola (2017a) es una excepción en este sentido. Otros trabajos, como el de Goldberg, Wibbels y Mvukiyeh (2008) se enfocan en los efectos rentísticos de la explotación de recursos naturales a nivel subnacional.

⁸ Bianchi (2013, 2016) y Díaz Rioseco (2016) muestran la fragilidad de los argumentos que atribuyen el mismo efecto a las rentas petroleras o fiscales subnacionales, al demostrar que no todas las provincias rentísticas son poco competitivas y que, de hecho, existe una importante variación subnacional entre provincias igualmente rentísticas. Para Bianchi (2013), la dispersión geográfica del poder económico y político es una variable explicativa importante, y Díaz Rioseco (2016) muestra que la variable explicativa no es el rentismo, sino la distribución de las rentas petroleras o fiscales dentro de la provincia.

⁹ Autores clásicos como Polanyi (1957) también señalan que es indispensable prestar atención al rol del Estado, ya que tiene la función de organizar al mercado, hacer valer los contratos, brindar crédito, reglas para la inversión, proveer recursos humanos, infraestructura, impuestos y demás.

algunos casos, los Estados pueden establecer las agendas económicas de sus sociedades, mientras que, en otros, son otras fuerzas sociales las que estructuran la vida económica (Migdal; Kohli; Shue 1994). Una visión más clara y detallada de la estructura económica de las distintas provincias nos puede permitir entender cuáles son las principales élites económicas en cada provincia y qué incentivos tienen para vincularse con el Estado local de diversas maneras.

En los países federales, existen distintos niveles de autoridad política. Está el Estado federal con sus agencias y burocracias, pero también existen los Estados subnacionales. Estos tienen un grado menor de estatalidad: no son soberanos y no son autosuficientes; también dependen de la autoridad nacional. Pero tienen sus propias burocracias y agencias que responden al gobierno provincial y cuyos sueldos también provienen del gobierno provincial. Pueden regular actividades económicas y la forma en que las industrias operan dentro de su localidad (Snyder, 2001) y, junto con el Estado federal, pueden diseñar políticas de desarrollo regional. Deciden cómo gastar las transferencias federales y las regalías que reciben del petróleo o la extracción mineral. Asignan oportunidades de negocios a través de esquemas de promoción, subsidios, beneficios impositivos u otros beneficios especiales para industrias que se establecen en su territorio. Incluso en los programas donde los beneficios impositivos son para impuestos federales, en Argentina generalmente son los Estados provinciales los que están a cargo de asignar esos beneficios. Además, los Estados subnacionales tienen la capacidad de desarrollar capital humano e infraestructura; tienen a su cargo los servicios de salud, educación y la política social.¹⁰

Las élites económicas se vinculan con el

Estado provincial de diversas maneras: pueden intentar capturar el Estado para apropiarse de rentas públicas, pueden intentar influenciarlo para asegurarse marcos regulatorios favorables o un control policial que los beneficie, o pueden no estar orientadas hacia el Estado provincial y, dependiendo del sector, dirigir sus esfuerzos de *lobby* hacia el Estado federal. Pero en esto también buscan el apoyo de los políticos provinciales (Pezzola, 2017a).

En su análisis de cómo los sectores marcan las posibilidades de desarrollo de los Estados nacionales, Shafer (1994, p. 3, traducción nuestra) argumenta que los atributos sectoriales “[...] tienen como resultado patrones distintivos de capacidades institucionales estatales, y grupos de interés con intereses y capacidades para la acción colectiva sectorialmente determinados. Estos interactúan para producir patrones distintivos de autonomía estatal y capacidad relativa”. El término “sector” se refiere a un tipo de actividad económica (minería, agricultura extensiva, agricultura en pequeña escala, manufactura e industria, extracción petrolera) que constituye un todo duradero y coherente (Shafer, 1994). El enfoque en los sectores productivos nos permite explicar cómo las distintas actividades económicas afectan la capacidad estatal en relación con los actores sectoriales, y también nos da información sobre el tamaño y el peso de otros actores sociales y políticos (Shafer, 1994; Snyder; Bhavnani 2005; Snyder, 2006). Cuando los recursos económicos están distribuidos de manera desigual, pueden surgir desafíos importantes a la organización política de la sociedad. El caso extremo es el de las sociedades que dependen del petróleo o de la minería, donde las rentas provenientes de los recursos naturales permiten la concentración del poder en la élite política que controla el gobierno y el Estado. Esta élite podría intentar mantenerse en el poder a cualquier costo (Karl, 1997; Humphreys; Sachs; Stiglitz, 2007; Ross, 2001), y esto podría dar lugar a incentivos para violar el imperio de la ley y promover reformas lega-

¹⁰ La estatalidad subnacional puede variar de un país a otro según los atributos que tengan las unidades subnacionales en los distintos diseños federales. Para citar un ejemplo, la constitución de Brasil reconoce a los municipios como entidades autónomas, mientras que la constitución de Argentina no lo hace. La reforma constitucional de 1994 en Argentina garantizó la autonomía municipal, pero dejó libertad a cada provincia para decidir los alcances de esta autonomía.

les que concentren aún más el poder político. Sin embargo, los recursos naturales y el análisis sectorial en sí mismos no determinan los resultados políticos. Como señala Hale (2003), las oportunidades políticas no están dadas, sino que se construyen y, para construirlas, a menudo es necesario controlar el Estado o, al menos, tener influencia sobre él. Provincias que tienen recursos naturales similares o un perfil productivo similar no necesariamente promueven las mismas políticas de desarrollo económico y social ni desarrollan el mismo tipo de relaciones entre élites económicas y políticas. El efecto de la estructura económica en la política subnacional es complejo y no lineal. Por lo tanto, es analíticamente útil pensar en los incentivos que estructuran las relaciones entre las élites económicas y políticas y, sobre todo, analizar la permeabilidad del Estado a los intereses de los principales actores económicos.

Las relaciones entre élites económicas y políticas subnacionales no son estáticas. En las últimas décadas hubo transformaciones estructurales importantes en las economías subnacionales de Argentina, que se relacionan con la expansión del cultivo de soja, la extracción de minerales y otras actividades. La rápida industrialización de San Luis y el boom minero en Catamarca y San Juan tuvieron un impacto importante en la competencia política en esas provincias. Las transformaciones económicas modifican los incentivos de los actores económicos y políticos. Estas transformaciones pueden ser locales (por ejemplo, el descubrimiento de nuevos recursos naturales o el desarrollo de un nuevo cultivo), el producto de las relaciones intergubernamentales (esquemas industriales o de desarrollo establecidos por el gobierno federal) o supranacionales (como consecuencia de un aumento en la demanda internacional y en los precios de un *commodity*).

CLASIFICACIONES DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

La mayor parte de las clasificaciones existentes de las provincias argentinas no las agrupa según el perfil productivo, como muestra la reseña de clasificaciones provinciales realizada por Cao, Rubins y Vaca (2003). Núñez Miñana (1972 apud Cao; Rubins; Vaca 2003) distingue entre provincias “avanzadas”, “especiales”, “intermedias” y “rezagadas”. Rofman (1975 apud Cao; Rubins; Vaca 2003) distingue entre provincias “avanzadas” y con “atraso relativo”. Ferrer (1963, 1980 apud Cao; Rubins; Vaca, 2003) clasifica a las provincias como “dinámicas”, de “cierto dinamismo” y “estancadas”. A su vez, el PNUD (2001) agrupa a las provincias según su nivel de desarrollo humano, agregando una clasificación según sus “capacidades competitivas”. La clasificación distingue entre provincias con una “economía con marcado retraso productivo y empresarial”, “de desarrollo intermedio con severas rigideces”, “de desarrollo intermedio de base agroalimentario”, “casos especiales de nuevo desarrollo económico”, “estructuras productivas basadas en uso intensivo de recursos no renovables”, “estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas” y “economía urbana de servicios”.

Carreras et al. (1994 apud Cao; Rubins; Vaca, 2003) clasifican a las provincias según las fuerzas socioproductivas y su rol en la producción. Las dividen en: “capitalismo de economía privada de gran industria y pequeña producción”, “capitalismo de economía privada con peso del campo”, “capitalismo de estado en enclaves, con peso del estado en la producción”, “pequeña producción mercantil, principalmente el campo” y “pequeña producción mercantil con superpoblación relativa”. Gatto y Quintar (1985 apud Cao; Rubins; Vaca, 2003) clasifican a las provincias según el tipo de producción agrícola, con lo cual quedan afuera la Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Estesio y Capraro (1989 apud Cao; Rubins; Vaca, 2003) agru-

pan a las provincias según su especialización y la división del trabajo en el territorio nacional. Distinguen: “núcleo político – administrativo – financiero” y “espacios productivos especializados” (entre los cuales identifican un núcleo petroquímico, celulosa y papel, electrónica, automotriz, agroindustrial moderno y tradicional, pesca, petróleo). Cantón y Jorrot (1980 apud Cao; Rubins; Vaca, 2003) dividen al país en dos zonas que, a la vez, subdividen en dos: provincias viejas más y menos desarrolladas, y provincias nuevas más y menos desarrolladas.

En la ciencia política generalmente se clasifica a las provincias como centrales o periféricas (Gibson; Calvo 2000).

Como se observa en esta breve reseña, algunas de las clasificaciones enfatizan aspectos del perfil productivo e incluso algunas características de las élites, pero ninguna es abarcativa. Es notable, también, que ninguna incluye en el perfil productivo el peso que el Estado provincial tiene en la economía a través del empleo, el gasto y la inversión.

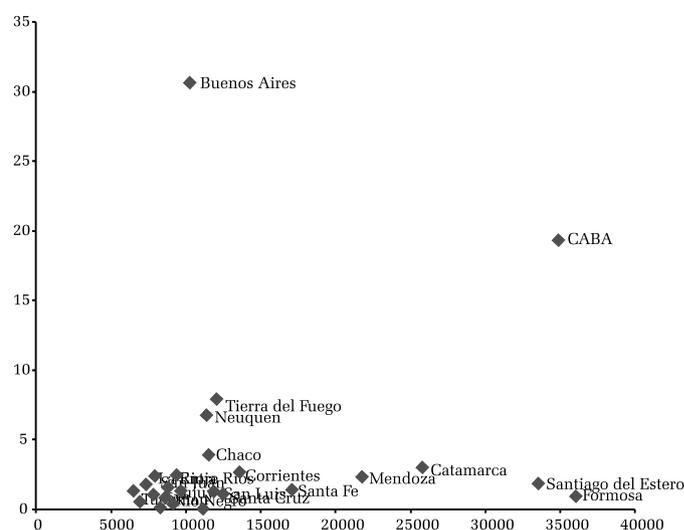
UNA PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Para entender cómo la estructura económica moldea las relaciones entre Estado y sociedad a nivel subnacional proponemos un marco analítico que nos permite clasificar a las provincias según su actividad económica. El objetivo es entender las distintas configuraciones de relaciones entre élites económicas y políticas.

Un primer paso es notar que hay una diferencia importante en el tamaño de las distintas economías provinciales. Según Cetrángolo y Gómez Sabañi (2004), Argentina es el país federal con peor distribución geográfica de la economía. Como podemos ver en la Figura 1,

existen dos economías desproporcionadamente grandes: la ciudad de Buenos Aires (que representa el 19,3 por ciento de la economía nacional o Producto Bruto Interno, PBI) y la provincia de Buenos Aires (30,5 por ciento). Un segundo grupo de provincias con economías de peso incluye a Santa Fe (7,3 por ciento del PBI), Córdoba (7,1 por ciento del PBI) y Mendoza (3,8 por ciento del PBI). Un tercer grupo abarca a provincias que representan entre un dos y un tres por ciento del PBI (Entre Ríos, Neuquén, Tucumán y Chubut) y, finalmente, el resto de las provincias que representan alrededor del uno por ciento de la economía. El sesgo que encontramos aquí es la concentración desproporcionada de la actividad económica en la pampa húmeda y en un puñado de provincias.

Figura 1 – Ingresos provinciales per cápita (x) y participación de las economías provinciales en la economía nacional (y) (2014)



Fuente: elaboración propia en base a Indicador ISAP (Federico Muñoz y Asoc. 2014) y Censo Nacional 2010 (INDEC).

Nota: Para el producto bruto geográfico en dólares, se hizo un cálculo estimado a 8,40 pesos por dólar.

Asimismo, observamos que hay una gran heterogeneidad en el nivel de riqueza – es decir, en el ingreso per cápita – entre las provincias. Existen provincias con un ingreso per cápita cercano al nivel de países del sur europeo, como la ciudad de Buenos Aires y las provincias del sur patagónico, mientras que otras (concentradas en el noreste y noroeste) tienen un ingreso similar al de los países más

pobres de América Latina. Teniendo en cuenta que el producto bruto nacional per cápita es de aproximadamente 12.000 dólares (2014), podemos dividir las provincias en tres grupos (ver Figura 1): provincias con ingresos per cápita bajos (que están un 20 por ciento por debajo de la media nacional, menos de 10.000 USD per cápita), provincias de ingresos medios (entre 10.001 y 13.999 USD) y las de ingresos altos (más de 14.000 USD). Aquí observamos un sesgo geográfico importante: los ingresos más altos están en la Patagonia y en la ciudad de Buenos Aires, los ingresos medios están en el centro del país y los más bajos en las provincias del norte.

Esta heterogeneidad es notable, pero nos dice poco sobre las relaciones entre actores políticos y empresariales. Es por ello que proponemos observar tres variables que nos ayudan en entender el perfil económico de cada unidad subnacional: la fortaleza del sector privado; el peso relativo del Estado en la economía; y el tipo de actividad económica.

Fortaleza del sector privado

El tamaño de la economía y el nivel de ingresos nos brindan información importante, pero nos dicen poco acerca de la fortaleza del sector privado y de la diversidad de actores en la economía. El hecho de que haya un sector empresarial autónomo del poder político y una cantidad considerable de empleos en el sector privado afecta directamente el tipo de relación entre el Estado y las élites económicas. Por ejemplo, Boone (2003) muestra que, en algunos países africanos, cuanto más dependen las élites rurales del mercado como mecanismo de extracción de excedentes, mayor es su potencial de independencia política del Estado. Para ello, es importante observar dos dimensiones: el nivel de actividad económica privada y la composición de los principales sectores de la economía.

1. Nivel de actividad económica privada

Independientemente del tamaño de la economía, el nivel de actividad del sector privado es importante para entender el nivel de autonomía que posee la sociedad frente al Estado (McMann, 2006). En este punto nos basamos en dos indicadores: el nivel de actividad (el porcentaje de la población económicamente activa sobre la población total), que nos da un *proxy* de la actividad económica total dentro de la provincia; y la masa salarial privada como porcentaje del total de los sueldos del sector formal de la economía, lo cual nos habla de la magnitud de la dependencia de la actividad privada por parte de los trabajadores. Para la primera dimensión, referida al peso del sector privado, clasificamos a las provincias según su nivel de actividad, que puede ser débil, medio o alto.

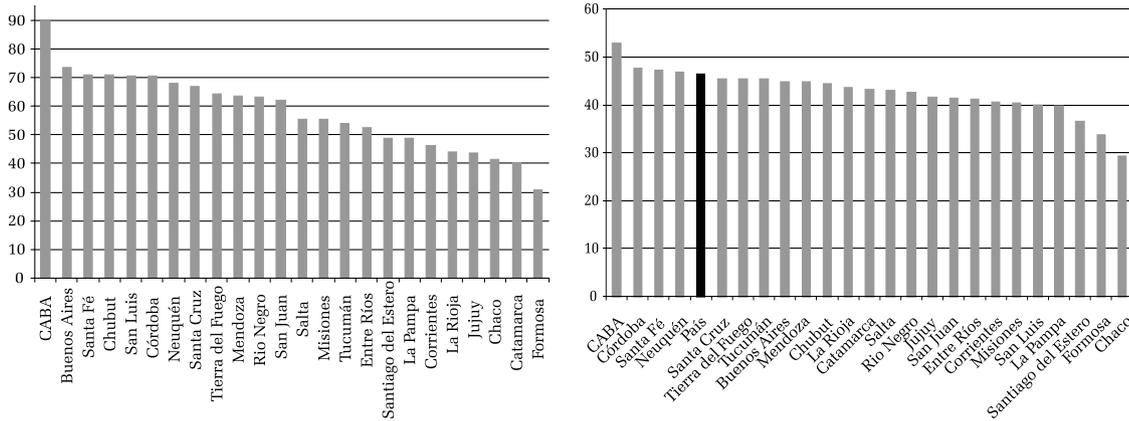
Consideramos que el peso del sector privado en una provincia es débil si tiene un nivel de actividad que es por lo menos un 10 por ciento menor que la tasa de actividad nacional, y si la masa salarial privada es menor al 50 por ciento de los salarios del sector formal. Las provincias que caen en esta categoría son: Chaco, Formosa, Santiago del Estero, La Pampa, Jujuy y Corrientes.

En el otro extremo, tenemos al grupo de provincias donde el peso del sector privado es alto. En este conjunto, incluimos a aquellas que tienen una actividad económica igual o mayor al 10 por ciento del nivel de actividad nacional y una masa salarial privada de al menos el 70 por ciento del total. En este grupo reducido están: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Chubut.

Finalmente, consideramos que el peso del sector privado de una provincia es medio si tiene un nivel de actividad que está entre el nivel nacional y el 10 por ciento debajo de la tasa de actividad nacional, y un nivel de empleo privado de entre el 50 y el 69 por ciento. Este grupo está conformado por: Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Río Negro, Mendoza, Entre Ríos, San Luis, San Juan, Misiones, Catamarca,

Salta y Tucumán. La Figura 2 ubica a las 24 provincias argentinas según estos dos indicadores.

Figura 2 – Izquierda: masa salarial del sector privado como porcentaje del total formal (2014). Derecha: nivel de actividad por provincia (2014)



Fuente: izquierda – elaboración propia calculado en base a salarios del sector privado sobre los empleos formales totales (Encuesta Permanente de Hogares, INDEC, 2014); derecha – elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares 2014 (INDEC)

2. Composición de los principales sectores de la economía

La segunda dimensión que tomamos para evaluar el peso del sector privado en la economía es la composición de la actividad económica. Esta información nos ayuda a entender si hay varias actividades económicas de peso, si las actividades son fuertes pero concentradas en pocas actividades y actores, o si existe una gran diversidad de actores, pero ninguno tiene un peso relevante en la economía o el empleo provincial. Dahl (1993) señala que la distribución de los recursos económicos es una de las precondiciones para un efectivo funcionamiento de la democracia. Esa es la razón por la que utiliza el concepto de “poliarquía” para referirse a la democracia. La presencia de una mayor cantidad de actividades o sectores económicos significa que existen diversos actores con recursos y que esos actores pueden tener intereses distintos. Aquí, agrupamos a las provincias en tres grupos: economía diversificada; economía concentrada; y economía no especializada.

Consideramos que una provincia tiene

una economía diversificada si cuenta con al menos dos o tres actividades económicas de

peso. En este grupo se encuentran la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Tierra del Fuego, Río Negro y Chubut. La Ciudad de Buenos Aires tiene una alta gama de sectores competitivos dentro del área de servicios (finanzas, turismo, tecnología, enseñanza). Córdoba y Santa Fe tienen una alta actividad económica y una diversidad de ramas de actividad (agricultura, industria, turismo, servicios). Finalmente, incluimos en el grupo de provincias diversificadas a tres provincias de nivel de actividad privada intermedia que tienen un sector petrolero importante, pero también con otros sectores competitivos (inclusive en mercados internacionales), como vinos y servicios en Mendoza, pesca e industria en Tierra del Fuego, turismo y frutas en Río Negro, y turismo, industria, siderurgia y pesca en Chubut.

Clasificamos a una economía como concentrada cuando tiene un alto grado de especialización, pero escasa diversificación. En estas provincias el sector primario representa entre un 30 y un 35 por ciento de la economía provincial (Neuquén, Santa Cruz, Catamarca y San Juan). Todas estas provincias son extractivas de alta especialización: las primeras dos son

petroleras y las últimas se dedican a la minería de oro y cobre principalmente. Todas tienen un nivel medio de actividad económica. En Chubut y Tierra del Fuego existe un nivel de extractivismo similar en la economía, pero, como ya mencionamos, existen otros sectores de peso.

Finalmente, consideramos que una provincia tiene una economía no especializada cuando el sector predominante es el de servicios (entre un 40 y un 70 por ciento de la economía), pero se trata de servicios con un escaso nivel de competitividad, donde ningún actor tiene peso relevante (ver Figura 3). También consideramos como no especializadas a aquellas provincias donde se destaca el sector secundario o manufacturero (San Luis, Misiones, La Rioja y Tucumán) pero con un bajo nivel de competitividad. Algunas de estas provincias pueden tener una actividad de enclave, como Tucumán con los cítricos, Jujuy con el azúcar, o Salta con los vinos y el tabaco. En estos casos hay cierto nivel de especialización y, por ende, actores empresariales específicos de peso e influencia a nivel local.

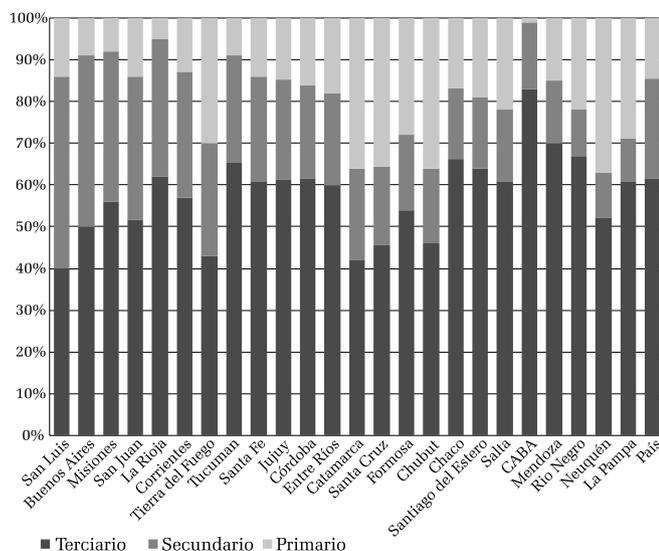
La tabla 1 nos brinda una primera clasificación de las 24 provincias según el perfil del sector privado. Allí vemos nueve combinaciones posibles, pero sólo cinco que se dan empíricamente: 1. Actividad débil, no especializada (Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja, La Pampa, Santiago del Estero y Jujuy); 2. Actividad media, no especializada (Entre Ríos, San Luis, Misiones, Salta y Tucumán), 3. Actividad media, diversificada (Río Negro, Mendoza, Tierra del Fuego y Chubut), 4. Actividad moderada, concentrada (San Juan, Catamarca, Neuquén y

Tabla 1 – Fortaleza del sector privado

Composición Actividad	Diversificada	Concentrada	No especializada
Débil			Corrientes Chaco Formosa La Rioja La Pampa Santiago del Estero Jujuy
Media	Río Negro Mendoza Tierra del Fuego Chubut*	San Juan Catamarca Neuquén Santa Cruz	Entre Ríos San Luis Misiones Salta Tucumán
Alta	Buenos Aires CABA Córdoba Santa Fe		

*Chubut tiene un nivel de actividad similar al de las provincias clasificadas como altas, pero su economía es más similar a la de Río Negro, Mendoza y Tierra del Fuego, ya que tiene un conjunto de actividades desarrolladas, pero no en el mismo nivel de las provincias de alta actividad.
Fuente: elaboración propia.

Figura 3 – Participación sectorial en las economías provinciales (2014)



Fuente: elaboración propia en base a Fichas provinciales, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (2015).

Santa Cruz), 5. Actividad alta, diversificada (Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe).

Peso relativo del Estado en la economía

Para tener una visión más compleja de la estructura económica provincial necesitamos incorporar el peso del Estado en la economía, ya que en muchas provincias el Estado es un actor económico central. La variación en el peso del Estado subnacional en la

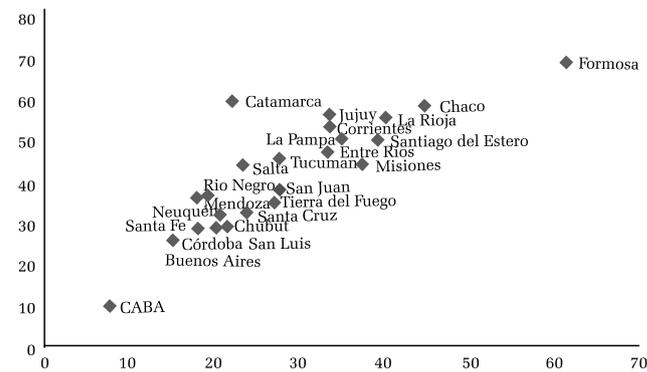
economía suele tener un impacto importante en las dinámicas políticas subnacionales. Si el empleo estatal representa un alto porcentaje del empleo registrado, esto le da mayor influencia a las elites políticas sobre la sociedad en general. De la misma manera, si el Estado es la principal fuente de gasto e inversión, los incentivos para los empresarios serán los de estar cerca de la elite política. Aquí, nos centramos en dos dimensiones que hacen referencia a dos roles centrales que tiene el Estado provincial. La primera es el peso fiscal en la economía provincial, que medimos como el gasto público como porcentaje del PBG. En la Argentina, gran parte de los Estados provinciales son los principales actores económicos. La mayoría de ellos representa entre el 20 y 50 por ciento de la economía provincial, lo cual se asemeja al rol del Estado en países petroleros como Venezuela o países de Medio Oriente (Bianchi, 2013). En este tipo de economías, el Estado provincial se convierte en un atractivo que puede ser capturado por élites ansiosas por obtener contratos estatales.

La segunda dimensión que observamos es el Estado como empleador. Aquí, el indicador que utilizamos es el porcentaje de empleo público sobre el total del empleo formal en una provincia. Esto nos brinda información sobre la capacidad que tiene el gobierno de turno de manipular o influenciar el empleo. En economías donde hay un sector privado fuerte, los trabajadores tienen distintas opciones de empleo, pero en economías informales y empobrecidas, los empleados públicos pueden convertirse en rehenes del poder político. De manera similar, es importante analizar los niveles de informalidad en el empleo. Cuando la informalidad es alta, el empleo público se convierte en una posición privilegiada que otorga estabilidad, una jubilación y un seguro de salud. Ambas dimensiones se centran no sólo en el peso absoluto de los Estados provinciales, sino, más específicamente, en su peso relativo.

El cruce de estas dos dimensiones nos permite clasificar el peso relativo del Estado (o el nivel de estadocentrismo) en las economías provinciales.

La Figura 4 ubica a las 24 provincias argentinas según el cruce de estas dos dimensiones. Allí vemos que hay dos casos extremos que representan categorías en sí mismas. En un extremo tenemos a la provincia de Formosa, con una participación del Estado de más del 60 por ciento de la economía, y más del 70 por ciento del empleo formal. En el otro extremo está la Ciudad de Buenos Aires, con una participación en ambos indicadores de solamente el 7,6 por ciento y el 10 por ciento respectivamente.

Figura 4 – Gasto público como porcentaje de la economía (x) y masa salarial pública como porcentaje de los empleos formales (y)



Fuente: Elaboración propia en base a Noanomics (2014) y Encuesta Permanente de Hogares (INDEC 2014).

El resto de las provincias tiene niveles altos de participación estatal (más del 30 por ciento de participación del Estado en la economía y más del 50 por ciento de empleo estatal), y muestra una tendencia importante al estadocentrismo. En el nivel alto de estadocentrismo se encuentran: Formosa, Chaco, La Rioja, Santiago del Estero, La Pampa, Jujuy y Corrientes. En un nivel medio-alto están las provincias que combinan un nivel medio de participación estatal en la economía (entre el 20 y el 30 por ciento) y de empleo público (entre el 20 y el 50 por ciento): Chubut, Neuquén, Santa Cruz, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego, Córdoba, Salta y Tucumán. Luego, tenemos un grupo de provincias que combinan un nivel bajo de participación estatal en la economía, pero un ni-

vel alto de empleo público (Mendoza, Río Negro y Catamarca) o viceversa (Misiones y Entre Ríos). Estas también son economías estado-céntricas, donde los funcionarios del gobierno controlan en gran medida la economía y tienen amplios recursos para negociar con los punteros políticos y posibles contrincantes. En el nivel más bajo se encuentran sólo la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires y Santa Fe (menos del 20 por ciento de participación en la economía y menos del 20 por ciento de empleo estatal).

El único caso que se sale del esquema es Catamarca, donde el Estado tiene una participación baja en la economía, pero un alto nivel de empleo público. Esto se debe a que su economía es altamente dependiente de la minería, está controlada por capital extranjero y genera poco empleo.

El análisis de las provincias se vuelve más complejo cuando cruzamos los datos sobre la fortaleza del sector privado con los datos sobre el peso relativo del Estado. Esto nos da una perspectiva más abarcativa de la estructura económica provincial. Una de las conclusiones que se pueden extraer es que no existe una relación lineal entre la fortaleza del sector privado y el peso relativo del Estado. Es claro que en las provincias donde el sector privado es débil el Estado suele suplir esa falencia convirtiéndose en un actor de peso en la economía local, como inversor y como empleador. Pero no podemos sacar conclusiones tan firmes sobre las provincias que tienen un sector privado fuerte y diversificado, ya que en ese grupo encontramos provincias con un peso relativo del Estado alto, moderado y bajo. Esto contrasta con algunos de los lugares comunes de la literatura de ciencia política, que tiende a suponer que si el peso del Estado provincial en la economía es alto, el sector privado es débil y la población tiene menos posibilidades de ganarse su sustento por fuera del Estado, lo cual limitaría su autonomía política. Los datos que mostramos en este trabajo indican que algunas de las presunciones de trabajos como los de

McMann (2006) y Gervasoni (2010) están erradas. Un Estado con peso en la economía no implica que no haya oportunidades de empleo en el sector privado, ni que el sector privado sea débil. El ejemplo de los países escandinavos es ilustrativo en este sentido.

Los roles distintos que puede tener el Estado provincial dependen de la estructura económica, pero también de cuáles son los principales sectores de la economía y de qué características tienen.

Tipo de producción

Entender el tipo de actividad económica que predomina en cada provincia nos brinda información adicional sobre el tipo de articulación que tiende a existir entre las elites políticas y económicas. Cada tipo de actividad requiere distintos niveles de regulación, inversión y consumo, que brindan incentivos diferenciados a los grupos económicos en relación con los actores políticos. En lo que sigue, describimos las especificidades de distintos sectores económicos y esbozamos algunos de los incentivos que crean para que los actores económicos se vinculen con la política provincial de diversas maneras. Luego, clasificamos las 24 provincias según el tipo de producción que predomina en la economía para, de este modo, completar la caracterización y clasificación que proponemos de la estructura económica de las provincias argentinas.

Actividades extractivas – La minería y el petróleo suelen constituir economías de enclave, aunque no siempre. Como son actividades muy rentables y fácilmente capturadas, lo esperable es que los actores intenten estar lo más cerca posible al poder político a través de la influencia – o incluso que intenten capturarlo –, ya que es allí donde se distribuyen los recursos. En Argentina, las regalías mineras van a las arcas provinciales. Sin embargo, el conocimiento técnico y la inversión necesarias para estas actividades económicas hace

que sea difícil que los actores locales sean campeones de la industria. No suele haber empresarios locales que puedan desarrollarse más allá del rol de proveedores. Estos recursos suelen ser explotados por grandes corporaciones multinacionales (el caso de la minería en Catamarca o San Juan) o empresas petroleras estatales (como es el caso de YPF en Argentina o Petrobras en Brasil). Tampoco son intensivas en mano de obra y no requieren una gran fuerza de trabajo. Por lo tanto, no existen élites mineras o petroleras *locales*. Sin embargo, la élite política suele desarrollar vínculos cercanos con estos recursos, ya que resulta fácil cobrarles impuestos y controlarlos. Las empresas no requieren el apoyo del Estado, excepto en relación con los conflictos ambientales o laborales que puedan surgir. En estos casos, las empresas extractivas tienen un interés en que no se las regule demasiado, y también necesitan al Estado para que reprima las protestas. Su interés en el Estado provincial también radica en asegurarse de que les dé apoyo político (a través del gobernador y los legisladores nacionales) en las negociaciones nacionales sobre beneficios, impuestos y políticas para el sector.

Agricultura extensiva – Los grandes productores agropecuarios suelen ser económicamente poderosos y están aglutinados en organizaciones nacionales cohesionadas que representan sus intereses. Desde la década de 1990, la región pampeana tuvo una expansión de la producción de soja y sus subproductos, convirtiendo a la Argentina en el tercer productor más importante del mundo. Sin embargo, este sector tiene más interés en influir sobre la política nacional que la provincial, ya que está orientado al sector exportador, la mayoría de los impuestos que paga se tributan a nivel nacional, y sus ganancias dependen de los precios internacionales y del tipo de cambio. No requieren una mano de obra o economía local especializada y, generalmente, no contribuyen al desarrollo de una clase media. Por lo tanto, suelen mantener independencia en relación con el Estado provincial. Esta categoría tambie-

én incluye a las plantaciones de enclave, como es el caso del azúcar, que es un cultivo clave en las provincias del noroeste argentino. Este sector tiene mucho interés en influir tanto en la política provincial como en la nacional, ya que sobrevivió en gran medida gracias a la protección del Estado.

Pequeños productores agropecuarios – Los productores de frutas y verduras suelen ser pequeños propietarios y su mercado es usualmente local. Tienden a ser de clase media o pequeña burguesía. En Argentina, se concentran sobre todo en el Alto Valle de Río Negro, Mendoza, Tucumán y en las provincias del nordeste. Sus intereses son más difusos y tienen un menor grado de organización colectiva. La industria vitivinícola de Mendoza y San Juan, así como el enclave cítrico de Tucumán, que están orientados a los mercados de exportación, son casos especiales de alta especialización. La industria vitivinícola cambió mucho en los últimos 25 años y pasó de ser una producción de baja calidad con mucha protección estatal enfocada en el mercado nacional a una industria orientada a la exportación con un alto grado de valor agregado. En la mayoría de los otros sectores existe un alto grado de informalidad, lo cual hace que la mano de obra tenga condiciones de trabajo muy pobres. En general, mantienen cierta independencia del Estado provincial.

Industria – La industria usualmente requiere una mano de obra altamente calificada. Los industriales tienen intereses marginales en controlar la política local, ya que dependen más de la inversión y el consumo privados, y de la cooperación con la fuerza de trabajo (Acemoglu; Robinson, 2006). Este tipo de actividad suele contribuir al desarrollo de una clase media y, por lo tanto, la fuerza de trabajo puede ser un actor de peso si está bien organizada. Existen diferencias entre las empresas grandes y pequeñas, o entre las industrias orientadas a la exportación o la importación. Como en general operan en centros económicos más complejos, suelen ser sólo un actor

poderoso – aunque importante – entre muchos otros. Para la política local, su importancia está en que son una fuente fundamental de creación de empleo. El interés de los industriales en influir sobre la política dependerá de si sus industrias están orientadas a la exportación o no, y de si son industrias competitivas o no. Las industrias suelen estar interesadas en influir sobre la política nacional, que es el ámbito donde se regulan los mercados laborales y donde tienen la mayor presión impositiva. Sin embargo, cuando las industrias no son competitivas en los mercados internacionales y el destino de sus manufacturas son los mercados nacionales, requieren protecciones tarifarias, subsidios e inversión. En este caso, el amiguismo puede ser moneda corriente, con una élite industrial que busca influenciar la agenda política o que actúa como testaferro de dirigentes políticos locales. Este tipo de industria exhibe una dinámica similar a la de la actividad minera (rentista, de enclave y muy vinculada a los intereses políticos) (Bianchi, 2016) y, en estos últimos casos, podría haber una relación de captura con el Estado provincial.

Servicios – Este sector depende de los mercados laborales y, en general, no requiere capacidades demasiado complejas. Suele crear condiciones económicas autónomas, especialmente en los centros urbanos. Hay menos posibilidades para la acción colectiva y es un sector muy atomizado y diversificado. A pesar de que existen cámaras especializadas, este sector no tiene la fuerza suficiente para interferir con el poder político. Por lo tanto, suele mantenerse independiente del Estado provincial.

La Tabla 2 presenta la clasificación completa con la información correspondiente a las tres variables. Si observamos el tipo de actividad económica (última columna), podemos ver la heterogeneidad de las economías provinciales. La mayoría de las provincias tienen diferentes actividades económicas, ya sea establecimientos industriales, servicios, producción agropecuaria o minería. Para la clasificación de las provincias, nos concentramos en las

actividades principales. Sin embargo, si bien las actividades económicas tienden a mantenerse en el tiempo, las clasificaciones no son estáticas. Hay provincias que transformaron su estructura económica recientemente. En la década de 1980, San Luis y Tierra del Fuego (junto con otras provincias) fueron beneficiadas con un plan de promoción industrial que brindaba exenciones impositivas a las industrias que se radicaran allí. Estas provincias pasaron de estar entre las más pobres del país a tener un alto componente industrial. Catamarca en la década del 1990, y San Juan a partir del 2005 transformaron sustancialmente su base económica y ahora tienen una importante actividad minera.

La Ciudad de Buenos Aires es una categoría en sí misma. Es la única economía basada en servicios competitivos (financieros, comunicaciones, educación). Las otras economías desarrolladas, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, tienen una actividad industrial competitiva y agricultura extensiva de exportación. Estas provincias representan el 68% de las exportaciones del país.

Hay ocho provincias en las que el sector extractivo es fundamental en la economía, y todas son de tamaño mediano y pequeño. Cuatro de ellas son altamente dependientes: Neuquén y Santa Cruz del petróleo, y San Juan y Catamarca de la minería. Es importante la distinción porque ambas actividades tienen esquemas impositivos diferentes, y en las mineras, hay mayor participación de empresas extranjeras y están volcadas a la exportación (al menos en la última década). En las cuatro provincias restantes existen otras actividades económicas que compiten con el petróleo: vino y turismo en Mendoza; frutas de exportación y turismo en Río Negro; industria y turismo en Tierra del Fuego; e industria y turismo en Chubut. Es decir, hay otros actores de relevancia, y las elites están, en consecuencia, más desconcentradas.

En las provincias más pobres de Argentina, la principal actividad económica es la agricultura y ganadería con bajo nivel de especia-

Tabla 2 – Clasificación de las provincias según las tres variables

Provincia	Fortaleza del sector privado	Peso del Estado	Tipo de actividad
Buenos Aires	Fuerte y diversificada	Medio bajo	Agrícola, industria competitiva
CABA	Fuerte y diversificada	Bajo	Urbana de servicios competitivos
Catamarca	Media y concentrada	Medio alto	Extractiva (minería)
Chaco	Débil y no especializada	Alto	Agrícola ganadera no competitiva
Chubut	Media y diversificada	Medio alto	Extractiva (petróleo), industria y turismo
Córdoba	Fuerte y diversificada	Medio alto	Industria, agricultura, turismo competitivos
Corrientes	Débil y no especializada	Alto	Agrícola ganadera no competitiva
Entre Ríos	Media y no especializada	Medio alto	Agrícola ganadera no competitiva
Formosa	Débil y no especializada	Muy Alto	Agrícola ganadera no competitiva
Jujuy	Débil y concentrada	Alto	Agrícola ganadera no competitiva (con enclave)
La Pampa	Débil y no especializada	Alto	Agrícola ganadera no competitiva
La Rioja	Débil y no especializada	Alto	Agrícola ganadera no competitiva
Mendoza	Media y diversificada	Medio alto	Agrícola (vino), extractiva (petróleo), turismo competitivos
Misiones	Media y no especializada	Medio alto	Agrícola ganadera no competitiva (con enclave)
Neuquén	Media y concentrada	Medio alto	Extractiva (petróleo)
Rio Negro	Media y diversificada	Medio alto	Agrícola (frutas), extractiva (petróleo), turismo competitivos
Salta	Media y no especializada	Medio alto	Agrícola ganadera no competitiva (con enclave)
San Juan	Media y concentrada	Medio alto	Extractiva (minería)
San Luis	Media y no especializada	Medio alto	Industrial (protegida)
Santa Cruz	Media y concentrada	Medio alto	Extractiva (petróleo)
Santa Fe	Fuerte y diversificada	Medio bajo	Industrial y agrícola competitivas
Santiago del Estero	Débil y no especializada	Alto	Agrícola ganadera no competitiva
Tierra del Fuego	Media y diversificada	Medio alto	Industrial (protegida), extractiva (petróleo)
Tucumán	Media y no especializada	Medio alto	Agrícola ganadera no competitiva (con enclave)

Fuente: Elaboración propia

lización y de exportación. Estas provincias no tienen actores económicos privados de peso y son estadocéntricas. El grupo incluye a: Chaco, Santiago del Estero, La Rioja, La Pampa, Formosa, Entre Ríos, y Corrientes. Otras provincias tienen características similares a estas, pero tienen además alguna actividad relevante de enclave: Tucumán (cítricos y azúcar), Misiones (madera y yerba), Jujuy (azúcar), Salta (tabaco y azúcar).

Tipos de Configuraciones de las relaciones entre élites políticas y económicas

La clasificación de las provincias según las variables propuestas – peso relativo del Estado en la economía, fortaleza del sector privado y tipo de producción – enriquece el análisis de las relaciones entre las élites políticas y económicas que tienen un impacto profundo en la política de las provincias. Al complejizar la clasificación económica, evitamos las simpli-

ficaciones erradas que a menudo prevalecen en la literatura y que la ciencia política tiende a dar por sentado. De manera aislada, cada variable nos brinda información incompleta que podría desviar las conclusiones de nuestros análisis. En cambio, si analizamos las tres variables en conjunto podemos ver una mayor complejidad en las relaciones entre élites económicas y políticas. Vemos, por ejemplo, que el hecho de que exista un sector privado fuerte no implica que el Estado no tenga un peso económico importante en la economía provincial. Es decir, pueden existir simultáneamente élites políticas y élites económicas con amplios recursos de poder. Asimismo, estas variables nos permiten observar que un grado alto de estado-centrismo no necesariamente se relaciona con el tamaño del sector público, sino con el tipo de actividad que predomina en una provincia y con la diversificación de la economía. Esta clasificación también nos permite explicar por qué las provincias petroleras no tienen necesariamente un comportamiento político rentístico.

Explorar las configuraciones específicas que se dan entre las tres variables propuestas nos permite explicar más adecuadamente las relaciones entre élites económicas y políticas subnacionales. Nos ayuda a responder algunas preguntas centrales. ¿Cuándo tienen las élites económicas la necesidad de gobernar directamente? ¿Cuándo les alcanza con permanecer al margen de la intervención política directa porque pueden perseguir sus intereses a través de otros medios (amiguismo, familia, lobby, etc.)? ¿Cuándo no tienen interés las élites económicas en el Estado provincial y en cambio dirigen sus esfuerzos de lobby al Estado nacional (por ejemplo, cuando los impuestos que pagan se recaudan principalmente a nivel nacional)?

Si bien las respuestas a estas preguntas van más allá de los alcances de este trabajo, una primera aproximación a los casos nos permite elucidar algunas configuraciones posibles que pueden explicar la política de las provincias argentinas. Como ya dijimos, este ejercicio es teórico. Aquí, identificamos tres ti-

pos ideales de relación entre élites económicas y élites políticas que pueden surgir a partir de las combinaciones de las variables desarrolladas en las secciones anteriores: autonomía, influencia y captura.

Autonomía se refiere a relaciones entre actores políticos y económicos donde las élites económicas tienen pocos incentivos para buscar beneficios o concesiones del Estado provincial y hay una clara diferenciación entre la élite política y la élite económica. La élite económica suele estar dispersa en distintas actividades o geográficamente. Si está concentrada, en general está orientada a los mercados de exportación (por ejemplo, los productores de soja) y se ve más afectada por las políticas del gobierno central que por las del gobierno provincial, con lo cual dirige sus esfuerzos de lobby al gobierno federal y no al provincial.

Este tipo de configuración es probable en las provincias con economías diversificadas y con un sector privado importante. Aquí, el tamaño del Estado es irrelevante, porque es un actor más entre otros. Las provincias que hipotéticamente entrarían en esta categoría son: CABA, Buenos Aires, Mendoza, Chubut, Córdoba, Río Negro y Santa Fe.

Influencia se refiere a relaciones entre actores políticos y económicos donde las élites económicas tienen incentivos para intentar obtener beneficios o concesiones del Estado provincial (por ejemplo, esquemas de protección, exenciones o beneficios impositivos, represión de protestas que podrían afectar al sector, etc.). Las élites políticas y económicas están diferenciadas, pero la élite económica tiene suficiente poder como para influir sobre algunas políticas clave. En general, existe un grado importante de concentración económica en una o pocas actividades. También suele haber concentración geográfica de la actividad económica. Este es el caso de San Juan y Catamarca, donde la minería, que tiene un peso importante en la economía, no está regulada por las autoridades locales, el mercado de destino no es local, las empresas inversoras son prin-

principalmente extranjeras, y, si bien hay regalías para la provincia, hay otros cánones y gravámenes que tributa el Estado nacional.

Captura se refiere a relaciones entre actores políticos y económicos donde las élites políticas y económicas están en gran medida fusionadas y utilizan el Estado provincial para perseguir sus intereses económicos. La captura generalmente ocurre cuando hay concentración económica y geográfica. La concentración económica puede ser privada o pública. Si es privada, la élite económica utiliza su poder económico para controlar el Estado y emitir leyes, marcos regulatorios, etc., que la beneficien. Si no existe ninguna actividad económica importante en la provincia, el Estado tendrá más recursos que los actores económicos privados y se convertirá en el principal empleador, inversor y gastador en la economía local. En estos casos, el Estado provincial se convierte en un atractivo (un *honeypot*) para los actores políticos que están ansiosos por capturarlo.

Las provincias que pueden ser capturadas por las élites locales son pequeñas, con economías no especializadas, donde el Estado es el principal empleador e inversor. Suele haber sectores que dependen del Estado provincial para sus negocios y, por lo tanto, para su ingreso (por ejemplo, las empresas constructoras, las que proveen servicios al gobierno, etc.). Las provincias que entrarían en esta categoría son: Salta, Jujuy, Santiago del Estero, La Rioja, La Pampa, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Misiones y Corrientes. También las provincias petroleras no diversificadas como Neuquén y Santa Cruz, ya que las ganancias principalmente van a las arcas del Estado provincial. Las economías con algún enclave, como Tucumán, Salta o Jujuy, nos brindan pistas sobre cuáles son los actores que podrían tener más herramientas para capturar el Estado.

Hay provincias que podrían entrar en una u otra configuración en base a su estructura económica. San Luis, por ejemplo, tiene un sector industrial que se sostiene gracias a regulaciones nacionales. Esto generaría incen-

tivos hacia la influencia. Sin embargo, nunca se formó una élite industrial y sigue habiendo una estructura de control por parte de una élite tradicional estadocéntrica, vinculada al Partido Justicialista. Tierra del Fuego, por otra parte, tiene una estructura industrial similar a San Luis, pero tiene otros sectores económicos de peso, como el petrolero y el turismo, que brindan espacios para una mayor autonomía por parte de las élites.

En este trabajo, no tomamos en cuenta el rol de la agencia y de otros actores políticamente organizados. La existencia de otras fuerzas sociales también depende del perfil productivo de la provincia. Si la mayor parte de la población tiene un empleo formal, es probable que haya una tasa mayor de sindicalización, mientras que si la economía es mayormente informal y no registrada habrá menos sindicatos organizados. Algunos sindicatos se movilizan más que otros (por ejemplo, los petroleros) y pueden tener un impacto mayor en la provincia. Los pequeños productores pueden estar organizados en cooperativas o asociaciones en algunos casos y no en otros.

CONCLUSIONES

En este artículo buscamos, en primer lugar, contribuir al debate de la ciencia política sobre las relaciones entre Estado y sociedad a nivel subnacional, y, más específicamente, entre élites políticas y económicas subnacionales. La discusión y clasificación que desarrollamos nos permiten entender mejor la heterogeneidad política que existe entre distintas unidades subnacionales de un mismo país y la complejidad de relaciones que hay dentro de cada provincia. A su vez, intentamos llenar un vacío conceptual y empírico al clasificar las provincias según sus estructuras económicas a través del análisis de tres variables: el peso relativo del Estado, la fortaleza del sector privado y el tipo de actividad económica que predomina. Esta clasificación nos permite en-

tender y caracterizar de manera más adecuada el perfil productivo de una provincia y nos brinda información esclarecedora acerca de la cantidad de recursos y la fuerza de la que disponen distintos actores sociales para movilizar apoyo, cooptar a terceros o imponer sus intereses sobre el resto de la sociedad.

Esta clasificación también es un aporte conceptual que sienta las bases para realizar estudios comparativos con otros países e incluye indicadores que pueden utilizarse para realizar estudios con N grande. Finalmente, estos hallazgos nos hablan de la necesidad de enfocarnos más en los incentivos que existen para que los actores económicos se vinculen con el Estado subnacional de distintas maneras. A partir de una primera aproximación a los datos de las provincias, en la sección anterior propusimos tres tipos de configuraciones hipotéticas de relaciones entre élites políticas y económicas: autonomía, influencia y captura. Esto abre el camino para desarrollar explicaciones causales de estas relaciones en trabajos futuros. El siguiente paso en nuestra agenda de investigación será relevar empíricamente las relaciones entre el Estado y la sociedad a través de estudios cuantitativos y cualitativos de las élites políticas y económicas de cada provincia, y luego comparar los resultados políticos en provincias con configuraciones similares.

Recebido para publicação em 12 de abril de 2017
Aceito em 11 de julho de 2017

REFERENCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Economic Origins of Democracy and Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- BEHREND, J. The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial 'Closed Games' in Argentina. *Latin American Research Review*, Pittsburgh, v. 46, n.1, p. 150-176, 2011.
- BEHREND, J.; WHITEHEAD, L. (Ed.). *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016.
- BIANCHI, M. *The Political Economy of Sub-National Democracy: Fiscal Rentierism and Geography in Argentina*. 2013. 234 f. Thèse (Doctoral)– Institut d'Études Politiques, École Doctorale Sciences Po, Paris, 2013.
- BIANCHI, M. F. Territorio, Poder y Desarrollo. En: MAURO, S.; ORTIZ DE ROZAS, V.; PARÁZ VACA NARVAJA, M. (Comp.). *Política Subnacional en Argentina: Enfoques y problemas*. Buenos Aires: CEAP-Honorable Congreso de la Nación, 2016. p. 337-362.
- BOONE, C. *Political Topographies of the African State: territorial authority and institutional choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BORGES, A. Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, Sao Paulo, v. 1, n. 2, p. 108-136, 2007.
- CAO, H.; RUBINS, R.; VACA, J. Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina. *Cuaderno CEPAS de investigación*, Buenos Aires, n. 14, p. 1-21, 2003.
- CETRÁNGOLO, O.; GÓMEZ SABAINI, J. C. *Política Tributaria en Argentina*. Buenos Aires: CEPAL, 2007. (Serie Estudios y Perspectivas).
- DAHL, R. A. *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós, 1993.
- DÍAZ RIOSECO, D. Blessing and Curse: Oil and Subnational Politics in the Argentine Provinces. *Comparative Political Studies*, Beverly Hills, v. 49, n. 14, p. 1-35, 2016.
- EATON, K. Policy Regime Juxtaposition in Latin America. *Colombia Internacional*, Bogotá, n. 90, p. 37-65, 2017.
- EVANS, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- GERVASONI, C. A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, Baltimore, v. 62, n. 2, p. 302-340, 2010.
- GIBSON, E. L. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- GIBSON, E. L.; CALVO, E. Federalism and Low Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, Saint Louis, v. 35, n. 3, p. 32-55, 2000.
- GIRAUDY, A. *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. New York: Oxford University Press, 2015.
- GOLDBERG, E.; WIBBELS, E.; MVUKIYEHE, E. Lessons from Strange Cases: Democracy, Development, and the Resource Curse in the U.S. States. *Comparative Political Studies*, Beverly Hills, v. 41, n. 4/5, p. 477-514, 2008.
- HALE, H. E. Explaining Machine Politics in Russia's Regions: Economy, Ethnicity, and Legacy. *Post-Soviet Affair*, Silver Spring, v. 19, n. 3, p. 228-263, 2003.
- HUMPHREYS, M.; SACHS, J.; STIGLITS, J., eds. *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 2007.
- KARL, T. L. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press, 1997.
- MCMANN, K. *Economic Autonomy and Democracy: Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- MIGDAL, J. S. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute one Another*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- MIGDAL, J.; KOHLI, A.; SHUE, V. *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third*

- World. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- MOORE, B. *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Península, 2001.
- O'DONNELL, G. *Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- PEZZOLA, A. Cooperating Across Time for Diverse Interests: Provincial Interests, Provincial Loyalties, and Policymaking in Argentina. *Política y Gobierno*, [S.l.], v. 24, n. 1, p. 125-156, 2017a.
- PEZZOLA, A. Trade Politics is Local Politics: Subnational Interests and Commercial Policy in Argentina. *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, v. 37, n. 1, p. 121-145, 2017b.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO-PNUD. *Apuntes para el desarrollo humano en Argentina*. Buenos Aires, 2001.
- POLANYI, K. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1957.
- RICHARD-JORBA, R. Cambios tecnológicos y transformaciones económico-espaciales en la vitivinicultura de la provincial de Mendoza. *Scripta Nova*, Barcelona, v. 69, n. 83, 2000. Disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-83.htm>>. Acceso en: 23 ago. 2017.
- ROSS, M. L. Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*, Baltimore, v. 53, p. 325-61, 2001.
- ROSS, M. L. 2014. *What Have We Learned about the Resource Curse?* [S.l.], 2014. Manuscrito.
- RUESCHEMEYER, D.; STEPHENS, J.; STEPHENS E. H. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: Chicago University Press, 1992.
- SIDEL, J. Economic Foundations of Subnational Authoritarianism: Insights and Evidence from Qualitative and Quantitative Research. *Democratization*, [S.l.], v. 21, n. 1, p. 161-84, 2014.
- SHAFER, M. D. *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.
- SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.
- SNYDER, R. Does Lootable Wealth Breed Disorder? A Political Economy of Extraction Framework. *Comparative Political Studies*, Beverly Hills, v. 39, n. 8, p. 943-968, 2006.
- SNYDER, R. *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press, 2001.
- SNYDER, R.; BHAVNANI, R. Diamonds, Blood, and Taxes: A Revenue-Centered Framework for Explaining Political Order. *Journal of Conflict Resolution*, Newbury Park, v. 49, p. 563-597, 2005.

**ECONOMIC STRUCTURE AND SUB-NATIONAL
POLICY IN ARGENTINA**

Jacqueline Behrend
Matías Bianchi

This article aims to contribute to the debate on subnational state-society relations, focusing specifically on the Argentine case. To this end, we develop two specific objectives. First, we develop a theoretical and conceptual argument about the importance of studying the diversity of economic structures that exist at the subnational level, in order to understand the impact that they have on state-society relations. Second, we propose an analytic framework to classify the Argentine provinces according to their economic structure. This classification is based on three variables: the strength of the private sector in the provincial economy, the relative weight of the subnational state in the economy, and the type of production that predominates. On the basis of this classification, in the conclusions we hypothesize about the incentives that economic actors have to establish varying types of relations with the provincial state.

KEYWORDS: Subnational. State. Economic structure. Argentina. Society.

**STRUCTURE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE
INFRANATIONAL EN ARGENTINE**

Jacqueline Behrend
Matías Bianchi

Cet article se concentre spécifiquement sur le cas de l'Argentine. Son objectif général est de contribuer au débat sur les relations entre l'État et la société au niveau infranational et nous avons donc développé deux objectifs spécifiques. En premier lieu, nous avons fait une exposition théorique et conceptuelle sur l'importance d'étudier la diversité des structures économiques qui existent au niveau infranational pour comprendre l'impact des relations entre l'État et la société. En deuxième lieu, nous avons proposé un cadre analytique permettant de classer les provinces argentines selon leur structure économique. La classification de la structure économique des provinces repose sur trois critères: la force du secteur privé dans l'économie de la province, le poids relatif de l'état infranational dans l'économie et le type de production qui prédomine. Pour conclure, nous soulevons des hypothèses concernant les incitations faites aux acteurs économiques pour qu'ils se lient de différentes manières à l'État provincial.

MOTS-CLÉS: Infranational. État. Structure économique. Argentine. Société.

Jacqueline Behrend – Doutora em Ciência Política pela University of Oxford. Professora da Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín e Investigadora CONICET, desenvolvendo pesquisas na área de democracia subnacional e política subnacional comparada. Suas mais recentes publicações, são: *Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional: enfoques comparados. Colombia Internacional*, n. 91, p. 17-43. 2017; *Guillermo O'Donnell y la política subnacional: un diálogo entre la ciencia política y la sociología política*". En Gabriel Vommaro y Mariana Gené, comps. *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política*. Los Polvorines, Buenos Aires: Ediciones UNGS. 2017; *Illiberal practices: territorial variance within large federal democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press) 2016; *The struggle for subnational democracy. Journal of Democracy*, 27, p. 155-169. 2016.

Matías Bianchi – Politólogo de la universidad de Buenos Aires, posee un MSc de la Universidad de Oxford, un MPA Sciences Po, y es doctor en Ciencia Política de Sciences Po. Ha sido becario FURP, Chevening, Excellence Eiffel y fellow en Northwestern University. Es docente en la Universidad de Arizona e investiga sobre democracia local, descentralización, federalismo y manejo de recursos naturales.