



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Determinantes de la Autonomía Institucional

Argentina en Perspectiva Comparada

Tesis para la obtención del título de Licenciada en Ciencia Política

Jimena Alejandra Sánchez

Legajo Nº 19183

Mentor: Marcelo Leiras

Victoria, 31 de Mayo de 2012

Gracias

A Marcelo, por sus valiosos consejos e ideas que con cada charla hicieron del proyecto inicial, mi primer trabajo de investigación.

A Ale y Sofi por estar siempre presentes, antes y durante mis años de estudio, siendo mi sostén y mi hogar.

A Gino, Cami y Agos por acompañarme y ayudarme con sus comentarios a finalizar esta etapa de mi vida y aún más por seguir compartiendo la amistad que llevamos desde los primeros años de carrera.

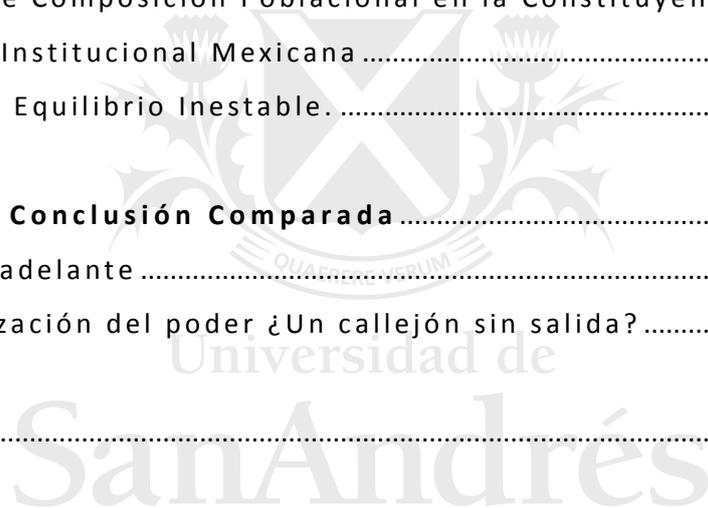
A Pepo, por ser mi coalición mínima de apoyo.

Especialmente a Tito y María porque nos hubiera encantado estar presentes en este momento.

Tabla de Contenidos

Capítulo I. Introducción	6
El federalista como punto de partida	6
Capítulo II. Estado del Arte	12
Determinantes del Balance de Poder Intergubernamental	12
Determinantes del Balance de Poder Interregional.....	17
Capítulo III. Teoría y Método	22
Variable Dependiente. Autonomía Institucional Subnacional	22
Variables Independientes.....	27
Presencia/Ausencia de Amenaza Externa	27
Homogeneidad/Heterogeneidad en la Dotación de Factores	29
Criterio de Composición Territorial/Poblacional de la Convención Constituyente	30
Desarrollo de Hipótesis y Mecanismos Causales.....	33
Hipótesis 1 y Mecanismos.....	33
Hipótesis 2 y Mecanismos	35
Hipótesis 3 y Mecanismos.....	37
Metodología empleada	39
Capítulo IV. Argentina	42
Determinantes de la Autonomía Institucional.....	44
Ausencia de Amenaza Externa	44
Heterogeneidad en la Dotación de factores	46
Criterio de Composición Territorial en la Constituyente	55
Autonomía Institucional Argentina	59
Conclusión. Conflicto de Intereses	60
Tendencias de la Autonomía Institucional en el largo plazo	62
Capítulo V. Brasil y México en perspectiva comparada	70

Brasil	71
Determinantes de la Autonomía Institucional.....	73
Ausencia de Amenaza Externa	73
Heterogeneidad en la Dotación de factores	74
Criterio de Composición Mixto en la Constituyente	85
Autonomía Institucional Brasileña	86
Conclusión. Presión por descentralizar.....	88
México	90
Determinantes de la Autonomía Institucional.....	93
Presencia de Amenaza Externa	93
Heterogeneidad en la Dotación de Factores	94
Criterio de Composición Poblacional en la Constituyente	99
Autonomía Institucional Mexicana	99
Conclusión. Equilibrio Inestable.....	101
Capítulo VI. Conclusión Comparada	103
De aquí en adelante	107
Territorialización del poder ¿Un callejón sin salida?	108
Bibliografía	114



“The outcome for all depends on the choice of each.”

Margaret Levi (2009, 129)



Universidad de
San Andrés

Capítulo I. Introducción

El federalista como punto de partida

“The authorities essential to the common defense (...) ought to exist without limitation, because it is impossible to foresee or define the extent and variety of national exigencies, or the correspondent extent and variety of the means which may be necessary to satisfy them. The circumstances that endanger the safety of nations are infinite, and for this reason no constitutional shackles can wisely be imposed on the power to which the care of it is committed.”

Alexander Hamilton (Federalist nº 23, 1787)

Los debates en torno a la creación de Estados Unidos bajo un régimen federal a fines del siglo XVIII, fueron el punto de partida de una extensa literatura comprometida en analizar las ventajas y los peligros de constituir una Unión fuerte para servir a la defensa común. La cuestión principal a resolver era distinguir y delimitar las capacidades necesarias para servir a los objetivos comunes, de aquellas que dotarían a la Unión de recursos que pudieran avasallar las soberanías locales.

A mediados del siglo XX el federalismo resurgió como debate en el mundo académico siendo William Riker, su máximo exponente, quién definiría el siglo XX como “la era del federalismo”. Tal vez su optimismo resultaba apresurado al momento de la redacción (Gibson, 2004), pero el lugar que ocupó posteriormente la descentralización¹ en la agenda política, permite reafirmar la validez de sus dichos. Como tal, la descentralización es un atributo propio de los sistemas federales que en las últimas décadas se incorporó asimismo a los regímenes unitarios. En este sentido, la *federalización* (en sentido laxo) de las relaciones intergubernamentales convocó a la academia, tanto como al estado y a la sociedad civil, en torno a los interrogantes sobre los

¹ “Proceso intergubernamental mediante el cual el Estado Nacional devuelve poder y responsabilidad para ciertas actividades de gobierno de un nivel a otro. (por ejemplo: del federal al estatal, o del estatal al municipal)” (Bennett, 1990)

efectos en la forma, el modo y el tipo de descentralización que experimentan los estados nacionales. Es así como el federalismo recobró caudal en la literatura, presentando nuevos interrogantes (y reconsiderando los anteriores) sobre las relaciones entre el Estado central² y las unidades subnacionales³, sus causas y sobre todo, sus efectos en la política de estado.

Más allá de la importante producción académica en el asunto, la literatura toma posturas divergentes en cuanto a los componentes, determinantes y efectos del federalismo (Rodden, 2004, 2011; Beramendi, 2006; Wibbels, 2006). Es por ello que para los objetivos de la investigación, se utiliza la conceptualización de Edward Gibson (2004, 6) que define al federalismo como: “una política nacional con dos o múltiples niveles de gobierno, ejerciendo cada cual autoridad exclusiva sobre áreas de política determinadas constitucionalmente, pero de las cuales sólo un nivel de gobierno (el gobierno central) es soberano a nivel internacional.”⁴ De lo anterior se puede distinguir una de las características definitorias de un régimen federal esto es, la yuxtaposición de autoridades (constitucional y electoralmente separadas) en un mismo territorio.

En términos generales, la literatura ha trabajado por contrastación los sistemas unitarios y federales debido a que se suelen presentar como extremos ideales del mismo continuo teórico. El déficit en este tipo de análisis, yace en la dificultad de generar explicaciones en cuanto a las diferencias internas de cada tipo ideal. En este sentido, un modo de medir variación entre federaciones es analizar el grado de descentralización. Como mencionan Marcelo Escolar y Natalia Calcagno (2004, 4), existen cuatro indicadores básicos para medir el grado de descentralización de un sistema federal: 1. La *autonomía* de los estados *vis a vis* el estado central; 2. La *relación fiscal/presupuestaria* entre el estado central y las provincias; 3. El rol de la *identificación étnica* en el diseño federal; y 4. La *diversidad institucional*.

² A los fines del presente trabajo, se utilizarán como sinónimos: “Estado central”, “Estado Federal”, “Estado Nacional”, “Centro”, “Federación” y “gobierno nacional”.

³ En el presente trabajo, se utilizarán de modo indistinto: “estados subnacionales”, “provincias”, “estados”, “regiones” y/o “unidades subnacionales”.

⁴ La traducción es de mi autoría.

Si bien este último indicador, es sólo un plano a través del cual se puede evaluar cuan descentralizada es una federación, también es cierto que ha recibido poco o nulo tratamiento por parte de la literatura. La máxima heterogeneidad posible en el diseño institucional de una federación sería la coexistencia de diferentes modelos institucionales para cada una de las unidades subnacionales que pertenecen al mismo país. A primera vista se advierte que para que exista una alta heterogeneidad en el diseño institucional dentro de una federación, es necesaria la preexistencia de una elevada autonomía institucional subnacional⁵. Entendiendo por ello, la potestad que poseen las provincias para diseñar sus propias instituciones de gobierno y de representación política.

Las consecuencias de una elevada autonomía institucional provincial no se circunscriben solamente al desempeño local más o menos eficiente sino que aún más importante, son sus efectos en el terreno nacional. Como demuestra el caso del federalismo argentino, el desempeño provincial puede afectar negativamente las dinámicas del gobierno nacional, imposibilitando la corrección de los desequilibrios económicos y alentando la inequidad económica territorial (Remmer y Wibbels, 2000) (Levitsky y Murillo, 2006) (Leiras, Tommasi y Ardanaz, 2010) (González, 2010). Asimismo, otros autores reflejan el creciente impacto de la arena provincial en la definición de la política a nivel nacional (Calvo y Escolar, 2005; Gibson y Suárez Cao, 2010). La raíz común de estos estudios se basa en la compleja relación entre el centro y las subunidades para explicar cómo las provincias poseen una alta capacidad para neutralizar o incluso revertir en ciertas ocasiones, las decisiones federales que resultan desfavorables a nivel local. Una elevada autonomía institucional es un recurso más con el que cuentan los estados subnacionales para delimitar el poder de la Unión. En este sentido, las reglas que enmarcan las elecciones estatales son un importante recurso para caracterizar el

⁵ Cabe destacar, que acorde a la conceptualización que realiza la literatura se define a la autonomía institucional subnacional como un subconjunto de la autonomía política (Remmer y Wibbels, 2000; Calvo y Escolar, 2005; Behrend, 2011).

Por otra parte, si bien una alta autonomía institucional es condición necesaria para observar heterogeneidad en el diseño institucional subnacional, no es una condición suficiente, ya que pudieran incidir otro tipo de factores en pos de la baja o nula variación del diseño institucional.

grado de autonomía institucional subnacional. Una autoridad subnacional que puede gobernar sólo por un mandato de seis años sin posibilidad de renovación, tiene incentivos diferentes a otro líder que puede ser reelegido ilimitadamente. Las expectativas que el sistema institucional genera en uno y otro caso inciden de modo distinto en la capacidad de gobierno del líder subnacional. Ante un escenario sin reelección, los demás actores saben que el líder actual no podrá ser reelegido, que difícilmente va a contar con la capacidad para designar su sucesor y en el caso de que esto suceda, no implica el mantenimiento de la autoridad sobre los recursos futuros y por ende, del poder para pagar el apoyo electoral.

Ahora bien, la literatura sobre el grado de autonomía de las provincias o a la inversa, el grado de descentralización de la federación (Eaton, 2000, 2004) (Falleti, 2010) (Montero, 2000) (Garman et. al., 2001), en gran medida se ubica en una perspectiva sincrónica, enfatizando las dinámicas actuales de la relación Nación-provincias, dejando de lado el origen de esa relación y por ende, el nivel de descentralización con el cual se constituyó el Estado federal. A diferencia de este tipo de estudios, el presente trabajo entiende que los procesos de descentralización actuales y las dinámicas centro-periferia, se explican en gran medida, por el modo específico en que se constituyó el pacto federal. Si bien Max Weber acuñó el conocido concepto de la jaula de hierro para caracterizar a la burocracia, se puede tender un paralelismo hacia otras estructuras, como el régimen federal. Entonces, ¿por qué existe variación en el grado de autonomía institucional subnacional entre federaciones? ¿Por qué un Gobernador en la Rioja tiene mayor autonomía sobre el diseño institucional provincial que un Gobernador en Pernambuco o Sinaloa? Una manera de interpretar el problema es investigar la configuración de poder que dio origen a la relación intergubernamental. En otras palabras, la propuesta es investigar los momentos en que se forjó el hierro para crear la jaula. La validez de este tipo de análisis histórico-institucional radica en la capacidad de explicar continuidades en una literatura que se encuentra marcada por las interrupciones. Siendo este trabajo una primera aproximación a las variables que inciden en la heterogeneidad en el diseño institucional.

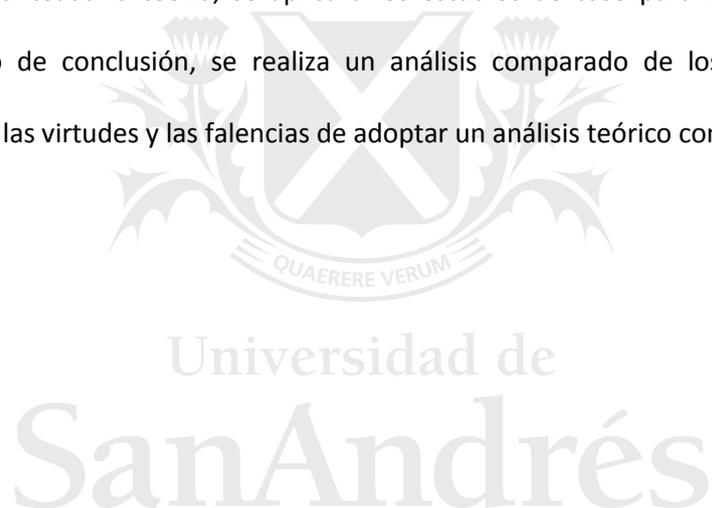
En este sentido, siguiendo una línea de investigación abarcada por varios autores (North, 1988; Sokoloff & Engerman, 2000, 2002; Boone, 2003; Wibbels, 2005; Díaz-Cayeros, 2006; Ziblatt, 2006; Beramendi & Wibbels, 2010; Mahoney, 2010), el propósito de la presente investigación es indagar las hipótesis en torno al origen de las instituciones y los efectos a largo plazo que generan, al modelar las interacciones entre actores políticos y a su vez, de éstos para con las instituciones. Como señalan Sokoloff y Engerman (2000; 218), “los argumentos ofrecidos para explicar los resultados dispares en el crecimiento, se han focalizado mayormente en instituciones, resaltando la variación de condiciones relevantes al crecimiento económico entre sociedades, tales como: la protección de derechos de propiedad privada, la prevalencia de la corrupción, las estructuras del sector financiero, la inversión en obra pública y capital social y la inclinación al trabajo duro o al emprendimiento. Pero vincular diferencias en el desarrollo, a diferencias en las instituciones crea el desafío de explicar de dónde provienen estas últimas”⁶.

Retomando las palabras de Margaret Levi al inicio, el resultado de cualquier interacción responde a las decisiones de quiénes formaron parte. En este sentido, es útil pensar la variabilidad actual que presentan los sistemas políticos como resultado de las múltiples combinaciones posibles de actores-parte (cada uno con intereses, preferencias y horizontes estratégicos diferentes o *no*) al momento de constituir el Centro. En este sentido, el análisis de los actores clave, su poder material relativo y sus preferencias, junto con la caracterización de la distribución de los factores materiales, brindan un mapa teórico del modo en que se encontraba distribuido el poder en el territorio y bajo qué contexto se establecieron las pautas de comportamiento que aún en la actualidad, a través de las instituciones creadas, siguen interviniendo en la política diaria.

De este modo queda planteado el objetivo del trabajo, determinar las causas de la variación en el grado de autonomía institucional. Para ello, se estudian los casos de Argentina, Brasil y

⁶ La traducción es de mi autoría.

México, observando cuatro atributos de la autonomía institucional: 1. Configuración del sistema electoral estatal provincial; 2. Calendario electoral subnacional; 3. Duración del mandato del Poder Ejecutivo provincial y 4. Posibilidad de reelección subnacional. El orden del estudio es el siguiente: en primer lugar, se revisa la literatura que existe sobre el tema, explorando por una parte los determinantes de la configuración del estado nacional y por otra parte, la literatura que observa los cambios en la relación nación-provincias. En segundo término, se presentan las variables que explican los determinantes de la autonomía institucional. A saber: la existencia de amenaza externa, la homogeneidad/heterogeneidad en la dotación de factores y el criterio de composición territorial/poblacional de la Asamblea Constituyente. Planteada la teoría, se aplica a los estudios de caso para Argentina, Brasil y México. A modo de conclusión, se realiza un análisis comparado de los tres casos para reflexionar sobre las virtudes y las falencias de adoptar un análisis teórico como el presente.



Capítulo II. Estado del Arte

El propósito de este capítulo es exponer los distintos argumentos que la literatura ha brindado con respecto a los determinantes del grado de autonomía institucional subnacional. Cabe destacar, que la autonomía institucional analizada como un aspecto de la autonomía política ha sido escasamente explorada por la literatura a diferencia del tratamiento extendido que recibieron la autonomía fiscal o administrativa, tanto como fenómenos a explicar (variable dependiente) así como factores que explican (variable independiente).

Teniendo en cuenta lo antedicho, el apartado se subdivide en dos secciones. En la primera de ellas, se presentan los aportes de la literatura en cuanto a los procesos de des- y recentralización. En este sentido, se exponen los factores que la literatura emplea para explicar los cambios en la relación de poder entre la Nación y las provincias (intergubernamental). Por otra parte, el segundo apartado se focaliza en el balance de poder interregional, es decir, entre las unidades subnacionales. Explicar los determinantes de la distribución de poder entre las provincias tiene como propósito arrojar luz sobre los términos distributivos de la negociación federal que constituyó el Centro. Mientras que el segundo grupo de trabajos tiene como propósito develar las causas de la configuración específica de la relación entre la Nación y las provincias, el primer grupo de trabajos busca explicar los cambios que se suceden en la relación ya existente.

Determinantes del Balance de Poder Intergubernamental

Como se mencionó en la introducción, la descentralización es un proceso que supera la barrera dicotómica entre régimen unitario y régimen federal. Desde los años '80, la liberalización de las economías nacionales y el surgimiento de la tercera ola de democratización fueron marco

de importantes procesos de descentralización que generaron un interés en la comprensión de sus causas y efectos.

Se entiende por descentralización a un “proceso de reforma estatal compuesto por el conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad desde los niveles macro de gobierno hacia niveles locales en el contexto de un tipo específico de estado”⁷ (Falleti, 2005, 328). Así presentada, la descentralización refiere a todo proceso que implique un traslado desde la esfera nacional hacia la subnacional. Para su estudio, se definieron tres tipos de descentralización: administrativa, fiscal y política. Mientras que los dos primeros tipos ocupan mayormente la literatura sobre la cuestión; la descentralización política quedó reducida al estudio específico de la democratización subnacional vía elección directa de los representantes locales (Montero y Samuels, 2004).

En los primeros trabajos que surgen para investigar las causas de la descentralización, se utilizan variables coyunturales como la crisis del estado de bienestar hacia fines de los '70 y la tendencia a la integración regional (Schuurman, 1997) para explicar la tendencia a descentralizar a nivel mundial. Ahora bien, este tipo de explicaciones no distingue entre intensidad, duración ni consecuencias dentro de cada caso así como tampoco refiere a distintos tipos de descentralización⁸. Con posterioridad, Kent Eaton (2001) comprueba que no existe una relación clara entre la implementación de políticas de liberalización económica por parte de un gobierno y la observación de mayor descentralización en ese país.

Los siguientes estudios, se basaron en la distinción de los tres tipos de descentralización (administrativa, fiscal y política) para explicar el fenómeno. En este sentido, Tulia Falleti (2005, 2010) utiliza esta tipología para introducir al análisis la noción de secuencia, al problematizar

⁷ La traducción es de mi autoría.

⁸ Se puede descentralizar instituciones como las escuelas secundarias —el caso argentino a principios de los 90'— sin entregar la partida presupuestaria correspondiente para administrarlas. Cada proceso comporta consecuencias importantes para la autonomía provincial: mientras que la descentralización de obligaciones sin recursos limita la capacidad de acción de las provincias; la descentralización de recursos con pocas obligaciones o nulas, aumenta el nivel discrecional de acción del gobernador.

sobre las preferencias contrapuestas que políticos sub-nacionales y nacionales tienen por intención lograr imponer en las negociaciones. Mientras que los políticos sub-nacionales siempre prefieren una descentralización política antes que una fiscal y esta última, antes que una administrativa; las autoridades nacionales prefieren descentralizar administrativamente, luego en términos fiscales y por último generar una descentralización política. Dado que las preferencias tienen un orden, los intereses que prevalezcan al principio restringirán fuertemente las alternativas posteriores. Si bien el análisis introduce las preferencias de los actores políticos por los distintos tipos, el déficit yace en la incapacidad de explicar la extensión del fenómeno que tiene lugar. Debido a que los tipos de descentralización funcionan relativamente independientes unos de otros, sin reflejar cambios similares entre sí (Leiras, 2009), entender las preferencias ordinales de los actores políticos no aporta información para determinar el resultado de la descentralización en un nivel alto o bajo de autonomía subnacional. Por último pensar en términos de secuencia, de algún modo, traslada el interrogante al principio: ¿qué generó el primer tipo de descentralización?

Por otra parte, crecientemente los trabajos académicos se volcaron al análisis de las causas y efectos de la descentralización fiscal y la descentralización administrativa. La preferencia por explicar este tipo de proceso, en parte se relaciona con mayor abundancia de los datos y la posibilidad de ser expuestos a corroboración metodológica cuantitativa, permitiendo afirmar con soporte empírico sobre los cambios en la dinámica centro-periferia. Por otro lado, los esfuerzos por explicar los procesos fiscales y administrativos se enmarcan en el compromiso académico por entender los problemas actuales de creciente desigualdad poblacional y baja redistribución al igual que los rendimientos macroeconómicos ineficientes que en conjunto, atentan contra la estabilidad del régimen político en las regiones menos desarrolladas (Weingast, 2005; Rodden, 2010; Wibbels y Beramendi, 2010).

Siguiendo esta línea de trabajo, varios estudios acuerdan en que la descentralización fiscal juega un rol central en la asignación de recursos a disposición del ejecutivo nacional con vistas

a la supervivencia partidaria. Algunos autores (Garman et. al., 2001; Eaton, 2004), focalizan en la relación entre incentivos políticos y devolución de poder fiscal. Para éstos, existe mayor descentralización fiscal cuando la carrera política de los políticos sub-nacionales no se encuentra *atada* a la suerte de los políticos nacionales, por ejemplo: cuando las elecciones estatales son directas y aún más si los jefes partidarios de los partidos nacionales se ubican a nivel estadual. Otros estudios por su parte (Samuels, 1998; Eaton, 2001; Montero, 2001; Montero y Samuels, 2004), comprueban que la descentralización política y fiscal suceden debido a los incentivos que tiene el ejecutivo nacional para premiar a sus partidarios locales a nivel estadual así como también a nivel municipal (cuando el municipio es oficialista pero la provincia se encuentra gobernada por la oposición). Estos trabajos si bien estudian el balance de poder intergubernamental, es decir la relación entre el centro y la periferia, en su mayoría investigan los efectos y determinantes desde la posición nacional. La acentuación de las capacidades del Centro para actuar acorde a sus preferencias, eclipsan la capacidad con la que cuentan los estados subnacionales para evitar un resultado demasiado lejano a sus intereses. En este sentido, Alberto Díaz Cayeros (2006), analiza la recentralización fiscal como un juego de negociación entre la Nación y las provincias que está sujeto a cambios en momentos de coyuntura crítica. En el marco de crisis macroeconómicas, el Centro presiona a las provincias para que cedan recursos fiscales con la promesa de compensaciones como el pago de las deudas provinciales (Rodden, 2006) o la protección electoral frente a oposiciones regionales. El éxito de la centralización fiscal depende exclusivamente de la credibilidad del compromiso, que aumenta a medida que el sistema de partidos se encuentra fuertemente nacionalización. En la medida en que la definición de los puestos políticos de todos los niveles esté de algún modo supervisada o directamente centralizada en la figura nacional, resulta más plausible que la centralización se realice. En contraposición, es de esperar que ante un sistema de partidos fraccionalizado y de partidos provinciales, la concreción del proyecto de centralización fiscal se dificulte.

En cuanto a la descentralización política, la literatura no resulta tan extensa ni específica como para los otros tipos. En términos generales, se refiere a la capacidad con la que cuentan las unidades subnacionales para definir la política en el territorio provincial. Mientras que algunos lo asocian únicamente con la existencia de elecciones directas a nivel subnacional (Montero y Samuels, 2004), definiciones más específicas toman en cuenta la capacidad que tienen los actores políticos provinciales para definir las candidaturas y las estrategias electorales o para sustentar la organización partidaria de forma autónoma (Leiras, 2009). Teniendo en cuenta que la decisión sobre el diseño institucional subnacional es un atributo propio de la descentralización política, la información existente sobre la cuestión es relativamente escasa. Esto se puede deber a que, como menciona Behrend (2011), las unidades subnacionales se encuentran sujetas a un régimen nacional del cual no pueden distanciarse abiertamente. En este sentido, se espera que la variación de los atributos subnacionales para con los nacionales se encuentre limitada hasta un cierto umbral de tolerancia. Es por ello, que la literatura sobre regímenes subnacionales pseudo-democráticos (Gibson, 2008; Gervasoni, 2010; Giraudy, 2010) encuentra resistencia a denominar autoritarias a las provincias con prácticas alejadas del criterio democrático, ya que la mera pertenencia a un régimen nacional democrático les impone ciertas restricciones para interactuar dentro de ese marco. Por otro lado, este ejemplo también refleja el rango de opciones existentes para las provincias dentro de la regla común (Tomio et. al., 2010). Cuanto mayor sea el grado de autonomía política de la organización nacional, mayor se espera que sea el rango de variación aceptable para la decisión subnacional. Si bien existen limitaciones en la variación de la autonomía política, la importancia de su estudio radica en el potencial impacto que pudiera tener sobre el régimen político nacional (Behrend, 2011). En este sentido, la literatura sobre desnacionalización del sistema de partidos (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2009; Gibson y Suarez Cao, 2010), presupone cierta autonomía política de las provincias hacia el centro. Siendo verificado para el caso argentino al cual se refiere como si cada provincia tuviera su propio sistema político

(Calvo y Escolar, 2005), remarcando la variación considerable que tiene la estructura de competencia política subnacional (Remmer y Wibbels, 2000). Ahora bien, la literatura revisada hasta ahora no permite explicar los determinantes de la variación en el nivel de autonomía institucional. Las causas de los procesos de descentralización explican cambios en una relación precedente. En cambio, para analizar el grado de autonomía con el que cuentan las unidades subnacionales, es importante revisar la fundación de la relación intergubernamental. Como explica Dickovick (2011, 35), “atender a las trayectorias históricas tiene como objetivo iluminar las estructuras que le dieron origen. Esto informa argumentos causales sobre la descentralización en particular: estados con historias unitarias o federales débiles son más plausibles de experimentar procesos de descentralización de arriba hacia abajo, más frágiles en su impacto devolutivo, mientras que estados (como Brasil) con historia federal robusta serán probablemente testigos de movimientos descentralizadores dirigidos desde abajo, por los actores subnacionales”.

Recapitulando, el análisis de los determinantes de los procesos de descentralización y recentralización es insuficiente para explicar la variación en los niveles de autonomía institucional subnacional existente en las federaciones. Es por ello, que el siguiente apartado tiene como propósito revisar la literatura sobre los determinantes del tipo específico de relación entre la Nación y las provincias, para dar cuenta de los factores que influyeron en el grado de autonomía institucional y por ende, en el tamaño de la variación que las provincias pueden tener dentro del marco nacional.

Determinantes del Balance de Poder Interregional

“En la Argentina, 160 años de historia constitucional accidentada sugieren que la década de 1890 y 1930 fueron los únicos dos períodos de alteración significativa del balance intergubernamental del poder, a pesar de las olas de autoritarismo que atravesaron por la

mitad dos tercios del siglo XX”⁹ (Wibbels, 2005, 163). En este sentido, el origen de la relación Nación-provincias cobra un valor significativo porque da una explicación sobre el grado de autonomía institucional pactado al inicio.

Existe una literatura que analiza en abstracto las especificidades del momento fundacional de una institución. Al respecto, Russell Hardin (1988) explica las diferencias entre un contrato y una constitución. Mientras que un contrato resuelve una interacción en particular, la constitución regula a largo plazo las interacciones futuras. Establece convenciones de modo que sea más fácil la cooperación en lo sucesivo. Es por ello, que parte de la variación en la autonomía institucional subnacional está dada por el pacto constitucional con el cual se generó la promesa de repetidas interacciones que ampliaron los horizontes temporales de acción. Por instituciones utilizamos la definición de North (1991, 97) que las concibe como “procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones de la estructura organizacional de la sociedad y la economía política”.

Con respecto a la literatura que trata el tema de la formación nacional argentina, Julio Saguir (2007) realiza una comparación entre Estados Unidos y Argentina, preguntándose sobre cuáles son los determinantes institucionales por los cuales Argentina después de la Revolución de Mayo de 1810, experimentara medio siglo de guerra civil a diferencia de Estados Unidos que logró consolidar una constitución que permanecería intacta durante los siguientes setenta años. En su análisis, la negociación dependió de los conflictos que existían entre las distintas élites regionales. Mientras que en Estados Unidos los conflictos se superponían en Argentina, no. Esto permitió generar alianzas estables entre las élites regionales en el caso estadounidense, en contraposición con la estructura de conflictos que dividía a las élites en la Argentina e imposibilitaban un acuerdo en el que el costo total se encuentre distribuido similarmente entre todas las élites. De este modo, concluye que la constitución nacional es la expresión del balance de poder entre provincias en ese momento.

⁹ La traducción es de mi autoría.

Siguiendo esta línea argumentativa, Tulia Falletti y Edward Gibson (2004), muestran como las sucesivas batallas por constituir la República Argentina, fueron parte de una puja de poder entre las élites que jerarquizaban ciertos intereses dependiendo el contexto. Lo interesante en los trabajos mencionados, es el cambio de foco que realizan para entender el balance de poder, ya no es intergubernamental sino regional, es decir que se ocupan de entender el balance de poder entre las provincias que intentaran cristalizar su poder de facto intertemporalmente.

En cuanto a los determinantes del nivel inicial de autonomía institucional subnacional, un grupo de trabajos (Wibbels, 2005) (Beramendi & Wibbels, 2010) considera tres factores por los cuales existe variación entre los casos nacionales en cuanto a cuan centralizados o descentralizados son. En primer lugar, la dotación de factores (territorio, bienes materiales, población, actividad económica) es el poder material con el cual cuenta un actor regional al momento de negociar la unión con otros estados. En la literatura sobre origen y desarrollo de los estados nacionales, la dotación de factores se ha empleado en dos tipos de argumentaciones distintas. En primer lugar figura la concepción clásica, en la cual autores como Sokoloff y Engerman (2000; 2005) fueron unos de los más reconocidos definiendo el rol que la geografía cumple modelando los intereses y preferencias de las élites políticas. Los autores postulan que los recursos materiales que posea una élite regional explican en sí mismos, el progreso o estancamiento económico de un estado en el largo plazo. Para Sokoloff y Engerman, dada cierta distribución azarosa de los recursos materiales, cuanto mayor sea el grado de concentración en la posesión de estos factores, más probable es que se conformen instituciones con acceso restringido al poder político y económico. El grado de concentración se puede inferir de la distribución y el tipo de factores con los que cuenta esa región en particular. Esto sucede porque aquellos países que antes de constituirse como tales, contaban con amplios territorios cultivables de modo intensivo y con un alto número de población subcalificada, como por ejemplo el Nordeste de Brasil, desarrollaron élites regionales que

concentraban en pocas manos el poder político y económico de la región (Dean, 1986, 702). A diferencia de regiones como el Noreste de los Estados Unidos en las cuales la geografía no favorecía este tipo de actividades y sí, en cambio, se desarrollaban actividades comerciales e industriales o pequeños asentamientos agropecuarios que tendieron a distribuir el poder político y económico (Saguir, 2007, 32-34). Estas diferencias en el grado de acumulación de poder se plasmaron en las posteriores instituciones políticas y económicas, ampliando o limitando la participación y por ende, alentando el desarrollo económico en general o restringiéndolo a un grupo favorecido en detrimento del resto de la población. La visión clásica falla en explicar satisfactoriamente el porqué países con similares conjuntos y distribución de recursos naturales muestran diferentes grados de desarrollo económico. Con posterioridad, surgió un segundo tipo de argumentaciones, la cual considera que el tipo de recursos que posea una élite puede ser leído como información sobre los intereses y preferencias que intentará imponer en la negociación federal. En esta última línea se posicionan autores como Pablo Beramendi (2010) y Erik Wibbels (2005; 2010), para quienes las preferencias políticas y económicas de las élites regionales están dadas en parte, por el tipo particular de distribución de factores que posean. A diferencia de la postura clásica, la dotación de factores no porta ningún valor a priori, sino que se interpreta dentro del análisis del contexto, los actores que lo conforman y los intereses que buscan imponer. En otras palabras, mientras que para el primer tipo, la dotación de factores es una variable que influye directamente en el grado de desarrollo económico de una región en particular; el segundo tipo de argumentos, postula que la dotación de factores funciona como indicador de las preferencias económicas y políticas de las élites regionales. El proyecto económico al cual se arribará es resultado del conflicto de intereses y las negociaciones fundacionales de los estados nacionales.

En segundo lugar la inequidad distributiva interregional que para la postura clásica forma parte de la dotación de factores, indica que tan agudas pueden ser las demandas por redistribución desde los estados ricos hacia los estados más pobres (Beramendi & Wibbels, 2010). Por

último, Wibbels (2005) señala que la inequidad intra-regional, es decir como la riqueza se encuentra distribuida hacia dentro de la región, entre las zonas urbanas y rurales, permite entender cómo serán las demandas redistributivas en el estado en particular.

Por otra parte, Catherine Boone (2003), entiende que el plano material (la dotación de factores de la élite regional) no es suficiente para explicar las variaciones en el tipo de resultado institucional. La estructura comunal de las regiones que determina la cohesión de la élite estadual, completa un análisis en el cual la territorialización de los intereses es un punto clave para comprender los resultados en la negociación constitucional que define una pauta de intercambios poco permeable al cambio. Dado que la autora tiene como propósito explicar el resultado institucional de los países africanos, formula su argumento como un juego de N+1 (Filippov, et. al., 2004), en donde el estado central ya se encuentra establecido y tiene la capacidad de someter a las regiones. A diferencia, el presente trabajo busca indagar cuánto del balance de poder regional al momento de constituirse una unión federal, influye en el grado actual de autonomía política subnacional que caracteriza a los regímenes federales de Argentina, Brasil y México. Como menciona Wibbels (2005) al principio del apartado para el caso argentino, en momentos de coyuntura crítica pueden suceder cambios en el balance de poder intergubernamental y por ello, cambios en la autonomía política subnacional, pero investigar la distribución en T_0 nos permite abordar desde el punto de partida una institución que por estar plasmada en la constitución nacional y más importante, cristalizada en las interacciones políticas, tiene más de continuación que de cambio brusco.

Capítulo III. Teoría y Método

¿A qué se debe la variación en cuanto al diseño de las instituciones políticas subnacionales entre países? Mientras que algunos países replican el mismo modelo institucional en todos los estados-parte, en otros se observa una alta diversidad institucional entre las provincias que lo conforman. Esta sección se ocupa específicamente de desarrollar la teoría sobre los determinantes de la autonomía institucional. A continuación se explica que se entiende por autonomía institucional para luego incorporar al análisis, algunos factores determinantes, la descripción de las hipótesis y los mecanismos causales que relacionan a los factores con la variable dependiente. Por último, se define el método que guía la indagación en los capítulos subsiguientes con los casos de Argentina, Brasil y México.

Variable Dependiente. Autonomía Institucional Subnacional

La autonomía institucional subnacional es la potestad que poseen las provincias para diseñar sus propias instituciones de gobierno y de representación política. Esta autonomía varía dependiendo del grado de injerencia del Estado central en las cuestiones locales. Asimismo, la existencia de un alto grado de autonomía institucional en los gobiernos estatales es condición necesaria para la existencia de diversidad inter-provincial, más no suficiente. Aún ante la presencia de un alto grado de autonomía institucional, existe la posibilidad de que otras variables pudieran estar incidiendo en un alto grado de homogeneidad institucional subnacional. En otras palabras, de la mera existencia de herramientas que pueden aumentar la heterogeneidad institucional del territorio nacional, no se puede derivar el uso de las mismas en pos de mayor diversidad institucional entre las provincias. Se releva la relativa homogeneidad en el diseño de las instituciones de gobierno poniendo el acento en cuatro

atributos institucionales centrales que servirán como primera exploración del fenómeno que nos interesa analizar. Cada uno de ellos refiere a un aspecto distinto de cómo se encuentra organizado el poder en cada provincia, por lo tanto, en su conjunto ofrecen una visión compleja del fenómeno institucional provincial, permitiendo reconocer cierta gradación en los cambios de la variable dependiente. Los cuatro atributos¹⁰ que se analizan son: 1. Configuración del sistema electoral estatal provincial; 2. Calendario electoral subnacional; 3. Posibilidad de reelección subnacional y 4. Duración del mandato del Poder Ejecutivo provincial. Éstos serán operacionalizados a través de un índice para captar las distintas variaciones que puede lograr el diseño institucional subnacional. Los valores del índice son meramente ordinales, es decir que además de clasificar a los elementos en distintas categorías permiten establecer una relación de orden de los mismos. Nótese que, a diferencia de lo que ocurre con las variables intervalares, en este caso el índice no permite medir la distancia entre las diferentes categorías. A continuación, figura una tabla con los valores que toman los atributos dependiendo del tipo de actores involucrados en el diseño institucional. Cuando la decisión es exclusiva de los actores subnacionales (su creación, implementación y aprobación) se codifica como 5 (cinco). En el otro extremo, cuando la decisión sobre el diseño institucional provincial se encuentra exclusivamente a cargo de las autoridades nacionales, se codifica como 1 (uno).

¹⁰ En el caso de Argentina, se utilizará la Constitución Nacional de 1853 y sus reformas (1860, 1866, 1898, 1949, 1957, 1972 y 1994). En cuanto a Brasil, se utilizará la Constitución Nacional vigente que data de 1988 y por último en el caso de México, la Constitución Nacional de 1917 con las reformas correspondientes, incluida la del 2011.

<i>Valor del Índice</i>	<i>Índice de Autonomía Institucional Subnacional</i>
1 (Netamente Nacional)	Decide exclusivamente la Nación.
2	Decide el Estado subnacional pero la aprobación es jurisdicción nacional (Suprema Corte de Justicia Nacional, Congreso Federal)
3	Decide el Estado subnacional dentro de un espectro delimitado por la Nación.
4	Decide el Estado subnacional pero la Nación establece criterios regentes.
5 (Netamente Local)	Decide exclusivamente el Estado subnacional.

Fuente: *Elaboración Propia*

El primer indicador refiere a quién tiene la potestad para definir el tipo de *sistema electoral estatal*. Esto es, el modo en el cual se agregan votos y se designan bancas a nivel subnacional (Cox, 1997). Como se verá a continuación, existe variación entre las federaciones en cuanto a si el sistema electoral subnacional debiera ser un asunto nacional o local. Es esperable que si la decisión es exclusivamente nacional se observa homogeneidad administrativa del territorio nacional, mientras que un sistema electoral bajo responsabilidad única de las provincias, brindaría mayor autonomía política a cada estado. Una amplia literatura que profundiza la cuestión, explica los efectos que distintos sistemas electorales (mayoritarios, proporcionales y mixtos) generan en el número efectivo de partidos (NEP), en la representación (sobre- o sub-) del electorado, en la institucionalización del sistema de partidos, la distribución de recursos, entre otros (Samuels y Snyder, 2001; Ansolabehere et. al., 2003; Phillipov et al., 2004; Chibber y Kollman, 2004; Calvo y Escolar, 2005). Sin ingresar en el debate, el nivel de gobierno que posea la potestad para definir los aspectos del régimen electoral subnacional, tiene un amplio poder sobre la cuestión política subnacional. La delegación, por parte del Estado central, de la capacidad para diseñar las instituciones de gobierno subnacionales, puede acarrear a un escenario político nacional más complejo, a causa del ingreso de una mayor cantidad de actores que pueden afectar la estabilidad a nivel nacional.

El *calendario electoral estatal* es el segundo indicador y refiere al nivel de gobierno que posee la decisión sobre la concurrencia o no con las elecciones nacionales. En otras palabras, un gobierno local con la autoridad en esta cuestión, puede decidir si quiere llamar a elecciones provinciales en la misma fecha que el gobierno nacional o si prefiere trasladar la fecha (antes o después) para que no coincidan las locales con las nacionales. La primera maniobra se suele realizar cuando los dos gobiernos (nacional y provincial) son del mismo partido político y el nacional tiene una gran probabilidad de ganar la presidencia o si los gobiernos son de distintos partidos y quién pretende la elección nacional tiene baja chance de ganar. De este modo, cuando los gobiernos pertenezcan a la misma etiqueta partidaria, el subnacional buscará aprovechar la popularidad del candidato nacional (cuando sea alta) para que replique el mismo resultado en el terreno local. En la literatura, este mecanismo se denomina *coat-tail effect* (Samuels, 2000) o efecto de arrastre que consiste en la identificación por parte del electorado (positiva o negativa) del desempeño del gobierno local con el de su correligionario a nivel nacional. En cambio, los gobiernos locales deciden no coincidir las elecciones locales con las fechas nacionales cuando pertenecen a partidos políticos distintos y el partido opositor tiene amplias chances de ganar en las elecciones nacionales, aquí también se observa un efecto de arrastre pero en este caso no favorece al gobierno local; asimismo tampoco habrá concurrencia, si son del mismo partido político pero la imagen del candidato nacional se encuentra desgastada, pudiendo causar una pérdida de votos para el candidato estadual aún si éste tuviera un alto grado de popularidad. En resumen, el gobierno local decide no concurrir con las elecciones nacionales para tener margen de maniobra ante un escenario nacional desfavorable. Así presentada, se puede reconocer que esta herramienta otorga un importante poder político a los gobiernos subnacionales para aumentar sus probabilidades de mantenerse en el cargo.

Por otra parte, el tercer atributo refiere a cual es el nivel de gobierno que posee la *reelección subnacional del poder ejecutivo provincial*. Las expectativas que genera el sistema político en

contextos en los cuales es posible la reelección del poder ejecutivo difieren de modo importante de aquellos escenarios en los cuales no hay posibilidad de continuar en el mandato. Los gobernadores que disponen de la posibilidad de un segundo mandato cuentan con mayores recursos y por ende, probabilidades de mantenerse en el poder. En principio, disponen de información casi perfecta sobre lo que sucede al interior del estado provincial, asimismo, cuentan con los recursos económicos para mantener la fidelidad de la base de apoyo, pudiendo simultáneamente gobernar y postularse para el próximo mandato. En contraste, aquellos gobernadores que no disponen de la posibilidad de reelección, son progresivamente restringidos en sus capacidades debido a la imposibilidad de comprometerse en la provisión de bienes futuros para sus bases electorales. En este sentido, la existencia de la posibilidad de reelección en el horizonte temporal permite a los gobernantes mantenerse en el poder durante su período al igual que aumenta las probabilidades de continuar en un próximo mandato.

En cuarto lugar, se analiza qué nivel de gobierno decide la *duración del mandato del titular del Poder Ejecutivo Provincial*. Como se observa en los atributos anteriormente descritos, las instituciones electorales son una herramienta que otorga mayor autonomía política a las provincias. Cuando un estado subnacional tiene la competencia para definir la cantidad de mandatos en los que puede gobernar, es muy probable que también cuente con la capacidad para modificar la cantidad de años que dura el mandato del Gobernador.

En este sentido, la reelección y la duración del mandato del poder ejecutivo estadual funcionan con mecanismos semejantes. Si el estado subnacional puede definir la duración del mandato del poder ejecutivo local entonces cuenta con mayores recursos para mantener la fidelidad de su coalición de apoyo, aumentando las probabilidades de supervivencia en el poder estadual. Al igual que la reelección subnacional de los poderes provinciales, estas herramientas son analizadas por la literatura sobre gobiernos subnacionales autoritarios como

figuras legales con las que cuentan los actores regionales para emplear dinámicas pseudo-democráticas dentro del territorio (Gibson, 2008; Gervasoni, 2010; Giraudy, 2010).

Variables Independientes

¿Cuáles serían los factores que podrían explicar las diferencias en el grado de autonomía institucional subnacional? Si bien esta variación puede explicarse por causas de diversa índole, el presente estudio se focaliza en argumentos de tipo histórico-institucional. Estas variables tienen la capacidad para explicar bajo qué condiciones tiene lugar el origen de una institución y bajo cuáles se reproduce en el largo plazo. De este modo, se postula que los componentes presentes al momento de la negociación y el modo en que surgió el pacto federal, son claves para comprender la red compleja de relaciones que se establecieron a largo plazo, mediante las cuales algunas regiones pudieron reservar para sí una mayor porción de autonomía en comparación con sus pares subnacionales de otros países federales. Resta mencionar que aún hoy estas relaciones siguen generando tensiones y conflictos hacia dentro de las federaciones, incidiendo en la forma y el tipo de resultados de las políticas nacionales.

Presencia/Ausencia de Amenaza Externa

En primer lugar, se debe observar si las élites regionales enfrentaban una alta probabilidad de amenaza externa en la etapa de formación del Estado Nacional. Se entiende por amenaza externa el peligro que una o varias élites regionales experimentan, frente al avance potencial o real de otras élites sobre el territorio propio. Así definida, la amenaza es un factor que modifica inmediatamente los horizontes temporales de planeamiento de los actores políticos involucrados, convirtiendo el mantenimiento del poder y la supervivencia política, en los objetivos prioritarios. Si bien este factor fue explicado por varios autores con anterioridad,

William Riker (1964) lo convirtió en un argumento clásico para analizar el origen de las federaciones.

Según Riker, el beneficio que percibe la élite política al ingresar a una unión debe ser muy alto para que estén dispuestas a ceder parte de la soberanía y a someterse a la voluntad de un centro y a través de éste, a la voluntad de otras provincias. De otra manera, si los incentivos para formar parte de la unión son bajos, las fuerzas centrífugas de las regiones-parte tienden a prevalecer sobre el poder del centro, conformando un sistema federal débil.

Frente a la pregunta: ¿Qué induce a un actor regional a someterse a una unión? el autor plantea, desde un enfoque de elección racional, que el peligro de invasión militar o a la inversa, las intenciones de la élite política de expandir su territorio, son condiciones suficientes para la conformación de un sistema federal. Según Riker, los argumentos económicos sobre el origen de una federación, como por ejemplo, los beneficios provenientes de generar economías de escala, no son comparables con los altos costos de renunciar a una porción de soberanía. En cambio, cuando las élites regionales encuentran en jaque su propia existencia o tienen interés por ampliar su poder pero no pueden por sí solas, la construcción de un centro por encima del poder provincial es entendida como la única opción viable para lograr su objetivo. Cuando un actor político percibe la integridad de su territorio en jaque, dispone todos sus esfuerzos a la defensa y consolidación de su poder. Esta estrategia acorta inmediatamente los horizontes temporales de planeamiento de la élite en cuestión, ya que los insta a focalizar todos sus esfuerzos en la supervivencia. Es así como la situación externa induce a las élites regionales en peligro, a adoptar un acuerdo que le provea de medios de defensa, aún bajo condiciones que de otra manera no hubieran aceptado. Cuando el objetivo se ve realizado, si la unión es inadecuada o costosa para alguno de los actores políticos, es altamente probable que se disuelva la relación entre los miembros. Esto sucede cuando las instituciones centrales no son lo suficientemente fuertes para mantener a las provincias bajo un régimen nacional.

Homogeneidad/Heterogeneidad en la Dotación de Factores

En segundo lugar, se analizará el grado de diversidad en la dotación de factores interregional. Siguiendo la definición presentada por Erik Wibbels “cuando hablamos de dotación de factores nos referimos a los atributos poblacionales y geográficos como el suelo, las precipitaciones y la temperatura, entre otros, que son claves para describir la actividad económica en una región en particular” (2005; 166). Este tipo de lectura es tradicional de la economía política en la cual se plantea la existencia de una asociación cercana entre la producción económica y los intereses políticos de las élites. Dado un escenario de diversidad en la actividad económica, es esperable que las élites dedicadas a la agricultura en latifundios prefieran políticas económicas liberales que hagan favorable la exportación de sus productos, mientras que élites industriales persigan imponer políticas económicas proteccionistas que los resguarden de la competitividad del mercado internacional.

Entendiendo el problema tal como lo hacen Erik Wibbels y Pablo Beramendi (2010), la dotación de factores es una fuente de información sobre las preferencias económicas y políticas que los grupos de poder regionales tendrán por intención plasmar en la constitución. El proyecto nacional al cual se arribará es resultado del conflicto de intereses y las negociaciones fundacionales de los estados nacionales. Es por ello que, cuánto más heterogénea sea la dotación de factores entre las regiones, mayor es la probabilidad de que difieran entre sí las preferencias económicas, sociales y comerciales de las élites regionales involucradas en una negociación federal, quienes procurarán constituir un centro limitado, con el fin de evitar que la política central pueda diferir de los intereses regionales. En contraposición, cuando la dotación de factores tienda a la homogeneidad, las élites políticas tendrán más incentivos para constituir un centro amplio, con capacidad de decisión en políticas vitales desde la definición de los derechos del trabajador, la regulación del comercio

hasta asuntos de materia tributaria, para evitar así diversas instancias de discusión y/o evaluación que pueden trabar la puesta en marcha de políticas.

La diferencia entre delegar más o menos al centro, depende directamente de cuanto temor sienta la región de que sus intereses serán avasallados por las demás regiones. Cuando los estados se asemejan, el temor a verse perjudicado por alguna política es probablemente infundado, ya que afectaría negativamente a las demás. En cambio, cuando las regiones requieren de políticas económicas y sociales distintas, la porción de soberanía que éstas cedan al centro, puede funcionar en contra de sus propios intereses. Con lo cual, si bien las regiones adoptan un acuerdo constitucional porque les provee beneficios de escala y defensa, entre otros; la cuestión que corta transversalmente la negociación es cuán dispuestas están a ceder poder al conjunto.

Criterio de Composición Territorial/Poblacional de la Convención

Constituyente

En tercer lugar, la última variable a analizar, se refiere al criterio de composición de la Asamblea Constituyente que da existencia al régimen federal. A diferencia de los factores expuestos anteriormente, esta variable específicamente pertenece al marco formal mediante el cual una constitución es sancionada, restringiendo el alcance explicativo de la misma. Si la composición de la Asamblea se rige por un criterio territorial o uno poblacional, implica reflexionar acerca de la traducción de los intereses materiales de las regiones en más o menos poder político. En otras palabras, que los estados subnacionales estén todos representados por la misma cantidad de convencionales o lo estén en base a la proporción de población con la que cuenta cada uno, es una decisión previa a la creación del régimen de suma importancia, ya que puede afectar la conversión de los intereses de los actores regionales a preferencias

políticas, haciendo que el resultado esperable dada una configuración x de poder a través del territorio diste del resultado obtenido.

Ahora bien, es necesario definir cuáles podrían ser las diferencias entre las preferencias políticas de los estados más poblados de aquellas de los estados menos poblados, para entender las posibles consecuencias de un Asamblea Constituyente con base en la población de otra con base en el territorio. En principio, se observa que la abundancia de un factor de producción permite el desarrollo económico de esa región; en especial, si el factor es la población ya que resulta en abundante mano de obra y por lo tanto, producción más barata y competitiva en comparación a otros mercados. De este modo, se podría decir que las unidades subnacionales más pobladas, también son más ricas en términos económicos, que los estados con escasez de población. Ahora bien, se puede suponer que existen diferencias en las preferencias de las élites dependiendo del poder material relativo que posean. Mientras que las provincias grandes que cuentan con recursos materiales para tratar sus asuntos locales, tienen preferencias por constituir un centro limitado que le otorgue a la unidad subnacional mayor autonomía institucional; los estados pequeños que poseen menor cantidad de recursos materiales para llevar sus cuentas locales, tienen en principio, preferencias por constituir un centro fuerte que les favorezca redistribuyendo y de esta manera apaliando el efecto negativo de la inequidad territorial. Este argumento tiene relación con el que plantea Erik Wibbels (2005), quién asume que un alto grado de inequidad interregional, en otras palabras, la brecha económica entre las provincias más ricas y las más pobres resulta elevada, induce a que el Estado Central por constituirse, tenga por uno de sus objetivos la redistribución.

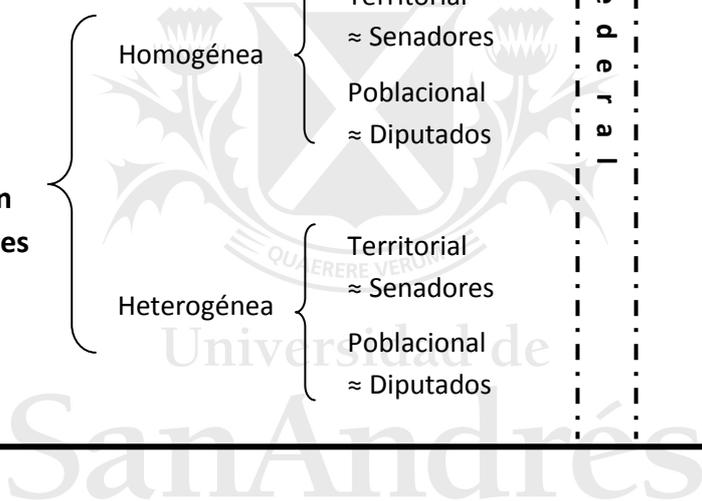
Es de esperar que si el criterio elegido fue uno de representación poblacional, las unidades subnacionales más pobladas tengan mayor capacidad de negociación por sobre las unidades más pequeñas, aumentando las probabilidades de que el resultado institucional se acerque a las preferencias de las élites de regiones más grandes que a las élites de las regiones menos pobladas. Con lo cual, si el criterio de composición de la cámara constituyente es poblacional,

el resultado institucional al cual se arribe tenderá a ser de una mayor autonomía institucional que en el caso de que el criterio de composición sea territorial. En esta situación, se espera que la sobrerrepresentación de los intereses de las provincias menos pobladas bloqueen las preferencias de las provincias más grandes, aumentando las posibilidades de la creación de una Unión con fuertes atribuciones para poder redistribuir.

Resumiendo, las variables independientes presentadas permiten analizar la configuración de poder que da lugar a la constitución del Estado federal. La secuencia en la que fueron expuestas, revela un orden de primacía, no por mayor importancia, sino por el efecto consecuencia de las mismas. La presencia de amenaza externa, por su status de extraordinario, afecta el modo en que los actores perciben el acuerdo, de tal manera que el resultado conseguido difiere importantemente de lo esperado dado el poder material de los actores y sus preferencias políticas. Asimismo, la dotación de factores es clave para estudiar las preferencias de los actores por su alto grado explicativo y porque antecede a cualquier otro factor que pueda contaminar la relación entre las variables. Por último, el criterio de composición de la Convención Constitucional permite explorar en qué grado la creación del centro federal estuvo dada por una negociación entre pares o por una *primus inter pares*. Cada uno de estos escenarios induce a distintos equilibrios institucionales.

A continuación se presenta un esquema con las variables independientes a estudiar y el orden lógico descrito.

		V.I. Composición de la Asamblea Constituyente	V.D. Autonomía Institucional
V.I. Dotación de Factores Si ↑ V.I.	Homogénea	Territorial ≈ Senadores	(-)(-)(-)
		Poblacional ≈ Diputados	(-)(-)(-)
	Heterogénea	Territorial ≈ Senadores	(-)(-)
		Poblacional ≈ Diputados	(-)
¿Hay Amenaza Externa? ↓ No V.I. Dotación de Factores			
	Homogénea	Territorial ≈ Senadores	(-)
		Poblacional ≈ Diputados	(+)
	Heterogénea	Territorial ≈ Senadores	(+)(+)
		Poblacional ≈ Diputados	(+)(+)(+)



Desarrollo de Hipótesis y Mecanismos Causales

Hipótesis I y Mecanismos

A los fines del presente trabajo, se dirá que la amenaza externa es una condición que, de cumplirse, acorta los horizontes temporales de planeamiento de las élites políticas, instándolas a ceder en un amplio set de políticas en la negociación federal, en pos de constituir un centro fuerte que proteja la integridad territorial de la provincia. Cuánto más fuerte sea la unión para

organizar y preparar la defensa territorial a nivel federal, mayor será la injerencia del centro en los asuntos locales de la provincia y por ello, se observará un bajo grado de diversidad institucional subnacional. A continuación queda definida nuestra primera hipótesis:

***H1** La existencia o percepción de amenaza externa, induce a las élites regionales a centralizar el control público en manos federales, disminuyendo la diversidad institucional local.*

Ante el peligro de amenaza externa, las élites regionales afectadas, tendrán por prioridad la supervivencia del territorio al igual que del poder que ejercen sobre el mismo. Ahora bien, siendo alta la probabilidad de invasión, cuanto mayor sea la capacidad material y militar que posean las élites en jaque, menor será la necesidad de conceder soberanía ante una unión federal.

Dependiendo del tamaño de la amenaza y de la capacidad militar con la que cuente la élite en jaque, varía la prioridad que la región le asigna a un régimen centralizado que prepare la defensa. Mientras que un actor regional dotado con una gran capacidad material tiene mayores posibilidades de enfrentar la amenaza sin necesidad de ingresar a una unión obligado por la situación externa, los actores políticos de las regiones más débiles deben enfrentar un escenario de transacción más complejo: unirse por la supervivencia del territorio y sobre todo, del poder de la élite, en menoscabo de conservar la autonomía regional. Es por ello que, cuanto más grande sea la amenaza y menores sean los recursos materiales y militares con los que cuente la élite política, ésta estará más dispuesta a ceder en una mayor porción de soberanía para constituir un centro que sea lo suficientemente fuerte. De esta manera, el estado federal tendrá mayor capacidad para extraer recursos de todas las provincias y preparar con ello una defensa coordinada y más eficiente que si fuera individual.

Hipótesis 2 y Mecanismos

Dado un escenario x en el cual la distribución de factores entre las regiones es heterogénea, se piensa que se constituirá un centro nacional más limitado que si la dotación de factores fuera homogénea interregionalmente. Esto ocurre porque, el conjunto de factores con los que cuenta una región son su base de producción económica y, alrededor de ésta, se generan intereses y preferencias que los actores regionales tienen por objetivo proteger en beneficio de sus propios intereses. Mientras mayor sea la diferencia entre la dotación de factores interregional, y por lo tanto, de actividad económica, menores serán los puntos en los que querrán acordar los actores subnacionales. En el sentido inverso, cuánto más homogénea sea la distribución de factores interregional, mayores serán los puntos de acuerdo entre las élites entorno a qué tipo de centro nacional quieren conformar. A continuación queda definida nuestra segunda hipótesis:

H2 La homogeneidad interregional en la dotación de factores induce a constituir un gobierno central con mayor poder sobre las regiones, disminuyendo la diversidad institucional local.

Siguiendo la línea de análisis, la hipótesis H2 se construye sobre la noción de que un alto nivel de homogeneidad en la dotación de factores, conduce a que los miembros de las élites regionales, tengan mayores incentivos para constituir un centro fuerte, si bien afectaría directamente en el grado de autonomía regional. El argumento funciona de modo simple. Las necesidades de economía de escala, o defensa territorial inducen a las regiones a buscar constituir un gobierno conjunto que les provea de estos bienes que individualmente no conseguirían. Asimismo, tampoco desean ceder totalmente su poder local, que en el peor de los casos, afectaría su propia supervivencia. Por lo tanto, al momento de instituir un gobierno central, las regiones tendrán por objetivo preservar su capacidad de toma de decisión, de

modo que el ingreso al gobierno conjunto no funcione como un legado total de derechos que actúe contra sus intereses. Ante este panorama, existen dos posibles escenarios extremos que nos permitirán caracterizar cómo la distribución de la dotación de factores entre las regiones afecta la cantidad de poder que delegarán las provincias al centro federal.

En un extremo del continuo imaginario, se observa como extrema heterogeneidad, una provincia que concentra gran parte de los factores de producción enfrentada a las demás regiones económicamente débiles. En este caso, las regiones buscarán imponer sus preferencias en la negociación, siendo la región fuerte la que cuenta con más probabilidad de éxito debido a que descuenta el futuro a una tasa más baja y puede esperar a que se genere un acuerdo acorde a sus intereses, a diferencia de las provincias débiles. Asimismo es de esperar, que las regiones débiles, se posicionen de modo ambiguo necesitando por un lado, la presencia de una región fuerte en la Unión que pueda equilibrar la balanza económica del conjunto y por otro lado, temiendo que su influencia en el centro sea tan importante que avasalle las otras decisiones regionales. Aun más, si la provincia fuerte concentra gran parte de la población nacional, es posible que en elección directa se ponga al frente del Estado Nacional. Es así que, las regiones débiles resolverán ingresar a la Unión con altas reservas frente al centro que se constituirá. De este modo, regiones débiles y fuertes en un contexto de alta heterogeneidad en la distribución de la dotación de factores, tendrán por intención mantener un alto nivel de autonomía subnacional en detrimento del poder que concentrara el estado nacional. Es así como también la diversidad institucional local aumentará como un signo de capacidad de decisión regional.

En el otro extremo del continuo imaginario, el escenario es de máxima equidad en la distribución, la dotación de factores es parecida en todas las regiones. Dada tal distribución, desaparecen los incentivos de las élites regionales a preservar un alto grado de autonomía local, ya que las probabilidades de que alguna de las regiones se haga del centro federal son bajas. Aun más, las élites regionales conscientes de cómo se encuentran distribuidos los

factores, tendrán que adoptar políticas conciliatorias para formar un bloque capaz de ganar mayoría en los poderes nacionales. Con lo cual es de esperar que, cuando los ingresos percibidos por las regiones son semejantes, éstas otorguen mayor poder de decisión al centro, debido a la ausencia de aparente conflicto u amenaza por parte de alguna/s de las provincia/s. Asimismo, se espera que la diversidad institucional subnacional disminuya como indicador del grado de poder regional preservado.

En resumen, cuanto más parecidas entre sí las regiones en términos de recursos para la actividad económica (dotación de factores), mayor será el acuerdo en cuanto a políticas nacionales y por ende, mayor será la cesión de soberanía, constituyendo un centro nacional fuerte en detrimento de las instituciones subnacionales. Por otra parte, a mayor heterogeneidad en la dotación de factores entre las regiones, menor será el acuerdo al que arriben las élites por lo tanto, mayor porción de soberanía se guardarán para sí, creando un centro nacional limitado y asegurando la diversidad institucional subnacional.

Hipótesis 3 y Mecanismos

Mediante esta variable se tiene por objetivo, reconocer la influencia que el criterio de composición de la Asamblea Constituyente tiene sobre el resultado estatal que se conciba. Específicamente, es de interés el modo en el cual la representación regional se logra.

La intuición diría que si la Asamblea Constituyente se guía por un criterio poblacional de representación, se esperaría encontrar un predominio de actores con interés por resguardar los intereses locales que representan. A la inversa, si la Asamblea está formada por el mismo número de representantes para cada territorio, existen mayores probabilidades de que los intereses locales no sean los predominantes en la negociación por la creación del Estado

Nacional sino más bien la creación de una Unión con atribuciones suficientes como para poder redistribuir. De este modo, queda planteada la tercera hipótesis:

H3 El criterio de composición territorial para la elección del número de los representantes de la Convención Constituyente, genera distorsión en la representación, favoreciendo la construcción de un centro fuerte con capacidades redistributivas, en detrimento de la diversidad institucional local.

Como plantea la H3, el criterio con el cual se seleccionan los Convencionales afecta directamente el resultado constitucional al que se arribe. La lógica del argumento es consecuente con la literatura sobre bicameralismo y sus efectos en la creación de políticas. Mientras que una institución como la cámara alta o también llamada cámara de senadores, representa el interés territorial, utilizando un criterio de igualdad entre las unidades subnacionales; una institución como la cámara baja o cámara de diputados representa a la población del territorio, utilizando un criterio de proporcionalidad que tome en cuenta la distribución de las mayorías a través de las regiones. Entonces, es esperable que dada cierta distribución material interregional, el criterio de composición de las cámaras (territorial o poblacional) varíe el peso relativo de los actores regionales a favor de unos u otros dependiendo de sus recursos materiales y el criterio elegido. En este caso, si el criterio de composición de la Asamblea Constituyente es un criterio poblacional, el voto de las unidades subnacionales varía dependiendo de cuán pobladas se encuentren, induciendo a que las preferencias de los estados más poblados estén mayormente presentes en la Asamblea y logren prevalecer por sobre los demás. Asimismo, como se analizó anteriormente, las provincias más pobladas tienen como interés principal al constituirse en una Unión, en resguardar su autonomía local. Por lo tanto, es esperable que una Asamblea conformada siguiendo un criterio poblacional genere un resultado constitucional con alto grado de autonomía institucional. En cambio, si el criterio de composición de la Asamblea Constituyente

es territorial, el voto de todos los estados subnacionales vale lo mismo en el recinto, haciendo que las preferencias de las regiones que son mayoría se sobre-representen ante los estados más poblados. En este sentido, las provincias chicas tienen como objetivo primigenio constituir una Unión fuerte que tenga poder suficiente para redistribuir. Por lo tanto, bajo estas condiciones es más probable que una Asamblea constituida a través de un criterio territorial induzca a un resultado institucional con mayores injerencias del Estado Central en las provincias, en detrimento de la autonomía institucional de las provincias.

La cuestión central es dilucidar si la forma en que están representados los intereses regionales afecta el resultado constitucional sancionado. En el caso de un criterio de composición poblacional de la Convención Constituyente, existen altas probabilidades de que el texto constitucional resguarde poder local frente al que detenta el Estado central, fomentando un mayor nivel de autonomía institucional local.

Metodología empleada

El propósito de este apartado es explicar el enfoque y las herramientas que se utilizarán para llevar a cabo el análisis empírico en los próximos capítulos. Teniendo en cuenta el objetivo principal del presente trabajo, esto es, explicar las diferencias en el tipo de negociación federal que dieron surgimiento al grado de autonomía provincial, en especial una de sus dimensiones, el grado de diversidad institucional; la metodología más adecuada para estudiar las interacciones entre las variables y evaluar la imputación causal como relevante, es la combinación del análisis histórico comparado (Mahoney y Rueschemeyer, 2003) y el enfoque de elección racional (Knight, 2000). Desde principios de los años 90', una parte de la literatura crecientemente aboga por resaltar las ventajas que provienen de conciliar la visión de estos dos tipos de análisis (Levi, 1997; Bates, 1998; Mahoney, 2000; Hall, 2010).

En cuanto al primer tipo de enfoque, los autores concuerdan en que el análisis histórico comparado es un campo de investigación definido “por el uso de la comparación sistémica y el análisis de procesos a través del tiempo para explicar resultados a largo plazo”. (Mahoney, 2004, p. 81). Asimismo, este enfoque se caracteriza por una mayor adecuación de las hipótesis a los casos empíricos, ya que los constructos teóricos interactúan con las realidades que buscan explicar de un modo tal, que los casos pueden modificar las hipótesis para que la teoría como un todo, tenga una mayor fuerza explicativa. De este modo, se provee información completa de resultados específicos del caso en particular. La factibilidad de tal tipo de estudio se debe a que el análisis histórico comparado opera con un número reducido de casos a diferencia de los análisis estadísticos.

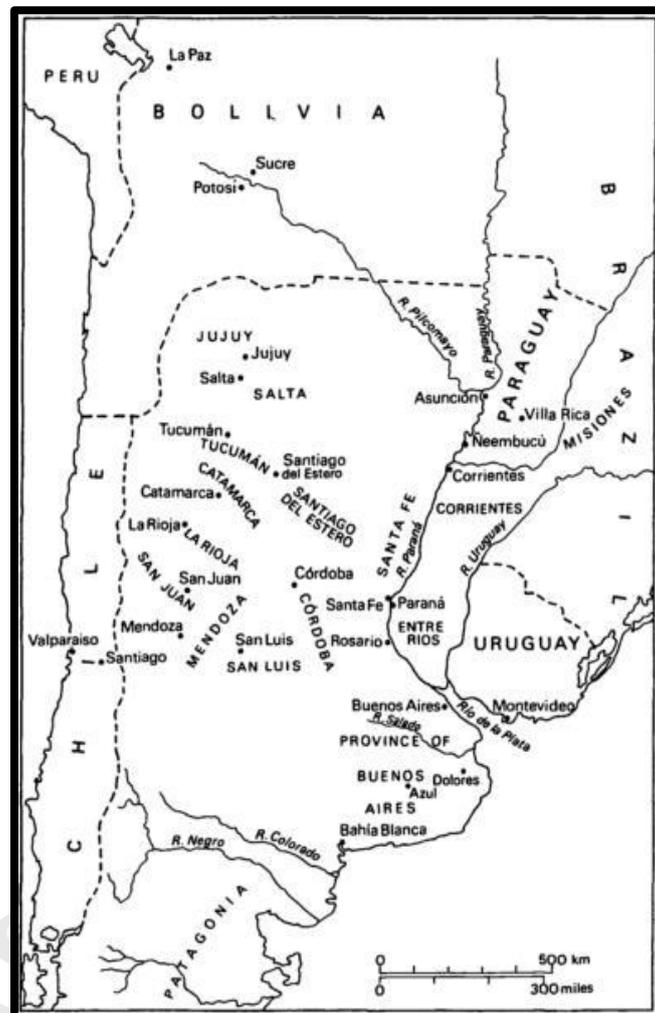
Con respecto al segundo enfoque, el de elección racional, éste otorga parsimonia a la explicación de los resultados, ya que los supuestos explícitos de la teoría funcionan como una guía para el investigador, armándolo de una clara herramienta explicativa. Como menciona Margaret Levi (1997), la clave en el uso de teoría de juegos es poder imputar ex ante las preferencias que los actores tendrán por objetivo maximizar, de este modo es de esperar que los gobernantes tengan por intención perdurar en el poder, al igual que actores en entornos de alto riesgo prefieran tomar estrategias de corto plazo en pos de maximizar seguridad. Asimismo, el enfoque de elección racional presenta varias ramas de estudio, de las cuáles aquí se utilizará el estudio sobre el origen y la emergencia institucional. Éste, además de considerar que la creación institucional es parte de un juego de equilibrios múltiples en el cual cada punto de equilibrio es un posible resultado institucional, resalta el resultado distribucional que tiene en sí el origen institucional. Por lo tanto, se justifica en el supuesto de que las élites al momento de constituir el estado federal, toman en cuenta sus preferencias, proyectan una estrategia y evalúan el mejor escenario posible, sin dejar de lado las estrategias de los demás actores relevantes. La creación de una constitución es el resultado material de una puja de poder que se cristaliza en el tiempo y la cual tiende más a la persistencia que al cambio.

Entonces, al momento de realizar el pacto federal, las elites conscientes de los efectos distribucionales de poder que genera, tienen por objetivo buscar el mejor escenario posible a sus intereses.

En conclusión, la combinación de un análisis histórico comparado junto con elementos del enfoque de elección racional, permite pensar en una aproximación a la línea metodológica propuesta por Robert Bates (1998), denominada narrativas analíticas. El mismo se caracteriza por combinar las herramientas analíticas que se emplean en la ciencia política y la economía con un modo narrativo, típico de la historia. Mediante la creación de modelos derivados de las teorías de elección racional, Levi define este enfoque en dos niveles: “En principio, se extraen de las narrativas los actores principales, sus objetivos, preferencias y las reglas efectivas que modelan el comportamiento de estos actores. En segundo lugar, se elaboran las interacciones estratégicas que producen un equilibrio que restringe ciertas acciones y permite otras” (Levi, 2006, 4). De este modo, nuestro método es el adecuado para analizar procesos que perduran a largo plazo, a través de los cuales los actores sentaron sus preferencias y generaron resultados distributivos que se pueden rastrear aún en la actualidad.

En cuanto a los casos a analizar, se analizan tres países latinoamericanos como ejercicio inicial y exploratorio de la capacidad interpretativa de la teoría presentada. Específicamente, Argentina, Brasil y México se caracterizan por ser países del continente americano con gran extensión territorial y con sistema político federal. Asimismo, los tres casos son ex colonias (Argentina y México de la Corona Española y Brasil del Imperio Portugués) teniendo en cuenta lo que ello significa (legado colonial, guerras de independencia e internas, entre otros). Con respecto a la variable dependiente, los tres casos presentan diferencias en el valor que asume la autonomía institucional local, haciendo plausible una comparación entre los casos presentados.

Capítulo IV. Argentina



**Argentina previa Conformación Nacional
(1840)**

**Fuente: The Cambridge History of Latin
America.**

Como se definió anteriormente, este capítulo es un estudio de caso sobre Argentina, con el propósito de poner a prueba el marco teórico postulado. Para ello, se dividirá el análisis en dos secciones. En primer lugar, se analiza la incidencia de las variables independientes en el grado de diversidad institucional que presenta Argentina. Evaluar la presencia de amenaza externa, el tipo de dotación de factores presente en el territorio y el criterio de composición de la

primer Asamblea Constituyente que data de 1853, son determinantes que por su naturaleza diversa permiten captar el fenómeno en su mayor amplitud. En el orden en que fueron presentados en el capítulo de teoría se contrasta para el caso argentino, las dinámicas de conformación de la Federación, finalizando con una conclusión sobre la incidencia de estas variables en el grado de la diversidad institucional subnacional. El objetivo de la segunda parte consiste en rastrear las coyunturas críticas, en términos de variación institucional, desde la formación del Estado Nacional hasta la actualidad. Los resultados brindarán luz sobre las incapacidades de cambio institucional y la fuerza de los momentos iniciales en el transcurso a largo plazo de una institución, otorgando un mayor alcance explicativo a la teoría.

El período histórico que se inicia en 1810 y finaliza en 1861 con la adhesión de Buenos Aires a la República Argentina, se caracterizó por la búsqueda de un criterio unificador bajo la fuerza de la pluma, a través de la puesta en marcha de varios proyectos constitucionales y pactos provinciales que resultaron trancos y bajo la fuerza de la espada, mediante numerosos enfrentamientos entre las milicias provinciales. El escenario estaba conformado por actores con intereses divergentes y por lo tanto, por modelos distintos de país. Con el propósito de realizar una exposición clara del argumento por el cual el grado de diversidad institucional se vería afectado por los determinantes presentados anteriormente, es necesario definir *a priori* quiénes eran los actores clave en la conformación de Argentina con carácter federal. Como define Julio Saguir (2007), el territorio que posteriormente se denominó República Argentina, mostraba una gran diversidad en el tipo de actividad económica, en la distribución de factores al igual que en la distribución del ingreso. Estos datos estructurales le permiten definir tres actores, que se aplican en el presente estudio, a saber: el Interior, el Litoral y Buenos Aires. Esta agrupación entre provincias bajo una misma etiqueta es posible debido a las similitudes geográficas y económicas. Mientras que el Interior se caracteriza por no tener ríos navegables y sus comunicaciones se realizaban por medios terrestres, dificultando la salida al Pacífico a través de Chile por la Cordillera de los Andes y al Océano Atlántico a través del Litoral; el

Litoral y Buenos Aires se caracterizan por tener acceso directo o fácil a ríos navegables. En el mismo sentido, la diferenciación entre bloques permite explicar los intereses y preferencias que había en juego, abogando sobre todo, por la parsimonia en la explicación. De este modo, se define el Interior, formado por las provincias de Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja, Córdoba, San Juan, Mendoza y San Luis; el Litoral, formado por las actuales provincias de Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos; y por último, la provincia de Buenos Aires. Por otra parte, no es sino hasta fines del siglo XIX cuando se incorpora como nacional el llamado territorio indio del sur, a través de la conquista del desierto, en la que se anexa más de un tercio del territorio de la actual República Argentina. Lo mismo sucedió con el territorio indio del norte formado en la actualidad por las provincias de Formosa y Chaco y el territorio de las misiones (actual provincia de Misiones). Como se observa en mapas de la época, luego de la revolución de mayo y hasta fines del siglo XIX, las fronteras provinciales seguían en discusión, lo que permite pensar, que el resultado de la negociación no era claro ni único para la época, pero se cristalizó a partir de la creación de la Constitución Nacional Argentina.

Determinantes de la Autonomía Institucional

Ausencia de Amenaza Externa

Comenzando con el análisis propiamente dicho, este apartado tendrá por objetivo revisar si las élites regionales percibieron la existencia de alguna amenaza externa. Brevemente, se refiere a amenaza porque no tendría que ser necesariamente una afrenta explícita, sino que resulta más importante la percepción de las élites. En base al peligro al que se consideren expuestas, definirán su horizonte estratégico, buscando un pronto acuerdo nacional, para ser asistidos en caso de amenaza externa o pudiendo aspirar a concretar un pacto con mejores condiciones para la región, si no se encontraran amenazados por otras élites.

Ahora bien, hasta la década del '30, existieron intentos de Reconquista por parte de la Corona Española que afectaron en primer lugar al Interior. En parte, por haber sido el territorio más articulado con el antiguo régimen y en parte, por estar geográficamente más cercano al Alto Perú (donde se reorganizaron los realistas), las élites del Interior hasta principios del '30 tenían por interés la constitución de un estado nacional que permita organizar la defensa. Buenos Aires como provincia hegemónica, cumplió con ese rol, tomando ventaja de su cualidad de centro administrativo heredado de los tiempos coloniales. Impuso el pago de tributos a las provincias, para formar las milicias revolucionarias que se distribuyeron a través del territorio sofocando las revueltas en lugares como Alto Perú y Montevideo, que terminaron separándose como provincias autónomas del movimiento del Río de la Plata. Pero con posterioridad, España aceptó la independencia, anulando la posibilidad de una amenaza futura.

Existieron enfrentamientos entre las milicias provinciales desde la Declaración de la Independencia hasta después de la conformación del Estado Nacional; pero estas luchas internas no funcionan del mismo modo que un combate externo. Mientras que las primeras actúan de modo centrífugo, explotando los conflictos inter-regionales, un enfrentamiento con un actor externo induce a la unión de las partes en pos de defender el territorio, ya que mientras las élites más cercanas peligran inmediatamente en su supervivencia, aquellas regiones más lejanas pueden sucumbir en el largo plazo.

En conclusión, el caso argentino no muestra presencia de amenaza externa para ninguna de las élites regionales que formaban parte. De este modo, se afirma que la negociación en torno a la Constitución Nacional no fue planteada con el objetivo de ofrecer una defensa común en beneficio de algún actor en particular. Entonces se puede inferir que las provincias, tomando en cuenta sólo la ausencia de amenaza externa, se encontraban en una posición adecuada para esperar que el resultado institucional sucediera acorde con sus estrategias. Como se observa a continuación, la presencia de amenaza externa no es el único proceso que afecta los horizontes temporales de planeamiento y es debido a la importante heterogeneidad en la

dotación de factores que se pueden identificar élites regionales en la Argentina, más o menos preocupadas por constituir prontamente un acuerdo interregional.

Heterogeneidad en la Dotación de factores

Como se analizó anteriormente, la segunda variable refiere a la dotación de factores como un conjunto de recursos materiales mediante los cuales se pueden definir las preferencias que los actores regionales tienen al momento de constituir el régimen federal. En particular, se estudiarán los tres bloques regionales atendiendo a la distribución de la población y el tipo y extensión de las actividades económicas realizadas. Estos factores son claves en términos de extensión y parsimonia del argumento, ya que dada la información recolectada de censos oficiales y fuentes historiográficas, brindan un escenario específico de los intereses que se encontraban en juego al momento de forjar el Estado Nacional.

Ahora bien, la población es un *proxy* de la fuerza de trabajo con la cual la región cuenta. En dos sentidos, una región altamente poblada es un estado con mayor capacidad de negociación frente a las unidades subnacionales vecinas. En primer lugar, la sobreoferta de fuerza de trabajo permite abaratar costos en la producción económica, aumentando las ganancias netas de la élite gobernante. Nuevamente, es importante subrayar el supuesto mediante el cual las élites económicas son definidas asimismo como la élite política, debido a la superposición de privilegios (simbólicos y materiales) habituales durante el siglo XIX. En segundo lugar, una provincia densamente poblada tiene una mayor cantidad de potenciales soldados disponibles para defender o atacar, dependiendo la estrategia de la élite. Cabe destacar que, para el período analizado, capacidad militar se correlacionaba directamente con cantidad de individuos alistados, relación que a largo plazo se vio modificada por las innovaciones tecnológicas realizadas en la industria. En sentido inverso, también es válido decir que una región escasamente poblada tiene menor capacidad de competitividad económica *vis a vis* las

demás unidades (*ceteris paribus* distribución equitativa de la tierra y el capital). Asimismo, se convierte en una provincia con desventajas a nivel militar, trasladándose esa insuficiencia a la mesa de negociación federal. En síntesis, se puede decir que los estados subnacionales más poblados se constituyeron como actores centrales de la negociación federal.

En primera instancia, el bloque del Interior fue el primero en experimentar una economía activa bajo la Corona Española durante los siglos XVII y XVIII. Con posterioridad a la crisis económica regional y las guerras de independencia, en las cuales frenó su crecimiento poblacional, se estabilizó a un ritmo más austero en que los bloques del Litoral y Buenos Aires crecían. Es así como se puede observar en la tabla a continuación que, para el primer censo poblacional del territorio realizado en 1778 por Virrey Vértiz, Córdoba era la provincia con la mayor porción poblacional del territorio nacional, con un 22%. Es decir que en 1778, más de un quinto de la población se encontraba asentado en Córdoba. Si se tienen en cuenta las demás provincias del Interior, la cifra aumenta al 80%. En cambio, noventa años después, ya constituida la República Argentina y bajo la presidencia de Sarmiento, se realiza el primer censo oficial en 1869 que arroja cifras distintas a las mencionadas. Córdoba cuadruplicó su población con 210.508 habitantes pero la porción que representaba de la población total del territorio nacional se había reducido al 12%, transformándola en la segunda provincia más poblada del país detrás de Buenos Aires.

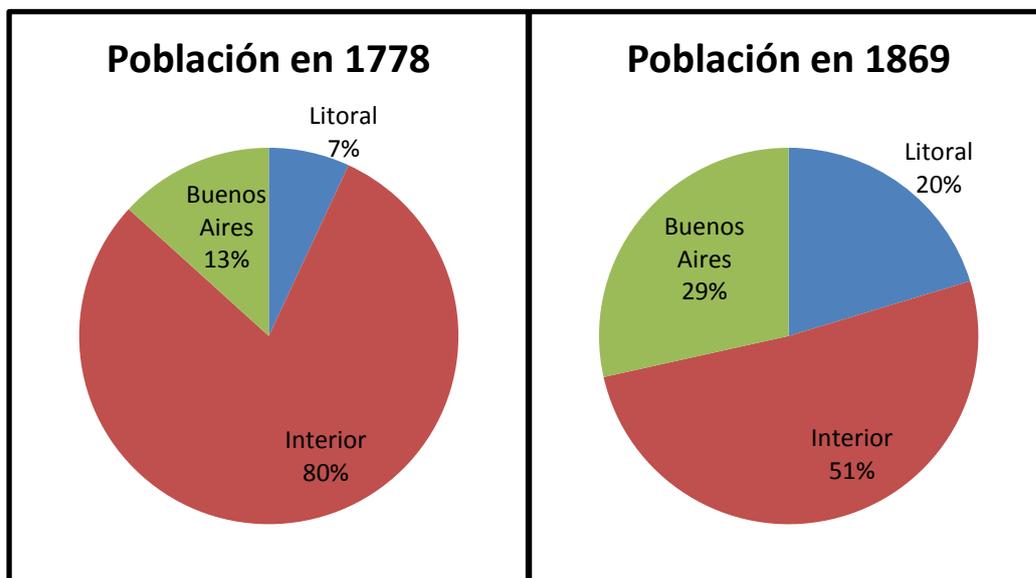
Siguiendo la línea de análisis, el Litoral, presenta un escenario más auspicioso que el Interior en términos poblacionales. Si bien creció con un importante impulso, no lo hizo más que Buenos Aires. Mientras que en 1778, el Litoral contaba aproximadamente con 13.000 habitantes; en 1869, un siglo después, sólo Entre Ríos tenía 134.271 habitantes. En este sentido, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos concentraron un quinto de la población total, elevando la cifra a 352.411 habitantes.

Por último, Buenos Aires era el actor con mayor crecimiento poblacional y más densamente poblado de la Argentina en 1869, tendencia que se mantiene a largo plazo. Si bien las crónicas cuentan que la Ciudad de Buenos Aires era insalubre y no contaba siquiera con suministro de agua pura, aumentó de 55.416 habitantes en 1822 a 177.787 habitantes en 1869, representando el 10% de la población total (Lynch, 2008, 627). Aún más llamativo es el crecimiento de la provincia como un todo, que pasó de representar el 13% del total en 1778 (24.754 hab.) a ser el 27% de la población total en 1869 (495.107 hab.), convirtiéndose en la más poblada del territorio nacional.

En conclusión, se observa que Buenos Aires era el bloque con mayor poder en la negociación federal en términos poblacionales. El Litoral con menos cantidad de población pero con un crecimiento equiparable al porteño, dejaba desaventajado al Interior que siguió creciendo a un ritmo más desacelerado que los otros dos bloques. A modo de resumen, a continuación se exponen dos gráficos de torta en los cuáles se observa la proporción del tamaño poblacional del bloque regional y una tabla comparada ilustrando los datos recolectados de cada censo.

Universidad de
San Andrés

Gráfico 4.1 Representación territorial a razón del porcentaje poblacional en 1778 y 1869.



Fuentes: Censos Oficiales de 1778 y 1869.

Tabla 4.2 Cantidad de Habitantes por Provincia 1778 y 1869.

Bloque Regional	Provincias	1778	1869
Buenos Aires	Buenos Aires ¹¹		495.107
Litoral	Santa Fe	37.130	89.117
	Entre Ríos		134.271
	Corrientes		129.023
Interior	Córdoba	40.203	210.508
	San Luis	6.956	53.294
	Santiago	15.458	132.898
	Mendoza	8.765	65.413
	San Juan	7.690	60.319
	Rioja	9.723	48.746
	Catamarca	15.315	79.962
	Tucumán	20.104	108.953
	Salta	11.565	88.933
	Jujuy	13.619	40.379
Territorio Nacional	Chaco	n.d.	45.291
	Misiones	n.d.	3.000
	Pampa	n.d.	21.000
	Patagonia	n.d.	24.000
Total		186.528	1.830.214

Fuentes: Censos Oficiales de 1778 y 1869.

¹¹ Refiere a la Provincia de Buenos Aires más la actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En segundo lugar, se analiza el tipo y extensión de la actividad económica que realizan los actores regionales al momento de constituirse como Estado Nacional. Observar la actividad económica de las regiones permite conocer las preferencias económicas y políticas; al igual que la capacidad material con la que esas élites cuentan para lograr su estrategia.

El modo en que los factores de producción (población, tierra, capital) se encuentran distribuidos en el territorio nacional está explícitamente relacionado con la homogeneidad o heterogeneidad de las actividades económicas que las élites en conjunto producen. En este sentido, se afirma que un estado federal es heterogéneo cuando la distribución en la dotación de factores está inequitativamente distribuida por el territorio. Es por ello que, la actividad económica permite develar cuán intensos van a ser los conflictos en torno a la creación de un estado central más o menos limitado, al igual que indica que actores regionales tienen mayor peso para imponer sus prerrogativas.

En este apartado, en principio, se presentarán las características económicas de cada uno de los bloques para a continuación caracterizar cuáles eran los asuntos claves en materia económica que cortaban transversalmente la negociación federal.

En primer lugar, el Interior surgió en el siglo XVI como economía complementaria a la extracción minera en el Alto Perú y se caracterizaba por pequeñas economías diferenciadas. Salta proveía de mulas para el transporte; Tucumán era el centro comercial de la región noroeste y por su industria maderera, fabricaba carretas y muebles para el Alto Perú, el Litoral y Buenos Aires; Catamarca desarrollaba productos agrícolas y la zona de Cuyo hacía vinos y licores. El comercio no sólo se limitaba al Alto Perú sino que también era muy activo con Chile y el Litoral. De hecho, esta dependencia comercial hizo que el Interior enfrente crisis regionales por déficit en la balanza comercial a causa de la crisis minera en el Alto Perú. Asimismo, las luchas por la Independencia y los ataques realistas implicaron importantes pérdidas en capital humano para el Interior. Si bien hacia 1817, la recuperación de la economía

chilena, estimulada por un mayor intercambio marítimo, reactivó el mercado del Interior (Lynch, 1998, 622), el cambio de eje económico, ahora sito en Buenos Aires, afectó a este bloque haciendo que la reactivación económica no resulte tan exitosa como era necesaria. El Interior se encuentra geográficamente alejado del puerto de Buenos Aires, el principal puerto del territorio argentino y los caminos y medios de transporte que conectaban las dos regiones eran precarios para la época. Esto incidía negativamente en los costos de transporte que encarecían los productos y limitaban la capacidad de crecimiento económico del Interior. Esta desventaja se acrecentaba debido a la competencia directa de los productos británicos introducidos en el territorio debido al comercio ultramarino, ya que a través del puerto ingresaban productos industrializados a un menor costo que los del Interior.

Por su parte, el Litoral surgió como una economía satélite de la economía minera del Alto Perú. Después de la declaración de la Independencia, el cambio de eje económico y las características geográficas de la región en particular, fomentaron un gran empuje a la economía litoraleña. En principio, la nueva preeminencia de Buenos Aires, ayudó a que se improvisaran en las ciudades del Litoral, puertos *paralelos* al porteño, para obviar el pago de las tasas de arribo. Asimismo, si bien el Litoral fue el territorio más afectado por las guerras de independencia, porque se llevaron a cabo mayormente en sus tierras haciéndolas improductivas y por ende, retrasando el crecimiento económico (Lynch, 1998, 621); ya a mediados del siglo XIX el Litoral se encontraba restablecido y dada su abundancia de tierra fértil, focalizando su actividad en producción ganadera y agrícola. Las cualidades propias de la región se conjugaron con una situación favorable a nivel internacional, debido al aumento de los precios internacionales de la lana y los productos agrícolas, convirtiendo al bloque en uno de los beneficiados del intenso comercio de ultramar a través de la cuenca del Río de la Plata. El Litoral mejoró económicamente, pero parecía imposibilitado a alcanzar un desarrollo pleno como el de Buenos Aires. En este sentido, Saguir (2007, 217) ilustra con el pensamiento de Florencio Varela, quién “estaba convencido de que Entre Ríos, Santa Fe y Corrientes nunca

serían capaces de desarrollar todo su potencial mientras permanecieran bajo lo que describía como *este sistema de aislamiento comercial* creado y protegido por Buenos Aires”.

Con respecto a Buenos Aires, es necesario recordar que en 1778 la Corona Española decide realizar una reestructuración económica¹², convirtiendo a la provincia en la sede del poder central del nuevo Virreinato del Río de la Plata. Es así que logra el monopolio del intercambio comercial de todo el territorio para con el exterior ya que es el único puerto de aguas profundas del país, aumentando las arcas provinciales en detrimento de los otros bloques regionales. Después de la Independencia, ya desbaratado el monopolio del imperio español, los comerciantes británicos se adueñaron del intercambio, invadiendo el mercado interno con manufacturas inglesas que afectaron negativamente la industria artesanal del Interior. Asimismo, los comerciantes locales que fueron desplazados rápidamente por los británicos, se desplazaron hacia el campo donde desarrollaron la actividad ganadera. Las tierras de Buenos Aires se vieron favorecidas por los infortunios de los demás estados que, como menciona John Lynch: “En los años posteriores a 1813 Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes fueron devastadas por las guerras de secesión, mientras que la otra zona rica en pasturas, la Banda Oriental, se encontraba en ruinas por la revolución, la contra-revolución y la invasión portuguesa de 1816”¹³ (Lynch 2008, 615). En términos económicos, durante los años de independencia Buenos Aires creció, consiguiendo una posición de preeminencia frente a los otros bloques. La actividad comercial logró sus ganancias no gracias a la exportación, sino más bien, por la importación de bienes de consumo con destino a los Andes, que eran pagados con metales preciosos de las minas del Potosí, depreciados en el Noroeste pero valiosos en el comercio de ultramar (Lynch, 1998, 615). Asimismo, la actividad ganadera y las incipientes industrias complementarias de la exportación de carne y lana que se asentaron en la ciudad, le

¹² También llamadas Reformas Borbónicas.

¹³ Traducción de mi autoría.

permitieron a Buenos Aires contar con producción de materia prima en un momento en que la coyuntura internacional resultaba auspiciosa para una región productora de bienes primarios.

Como se observa de la descripción de la situación económica de los bloques, Buenos Aires, el Litoral y el Interior tenían intereses contrapuestos en relación a tres asuntos. El primero de ellos se refiere a la libre navegación de los ríos. En esta cuestión, el Litoral presiona para que se creen nuevos puertos oficiales en la cuenca del Río de la Plata que beneficiarían a las regiones de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, descentralizando las ganancias que bajo esta lógica, se generarían en cada puerto obteniendo beneficios económicos directos para sus respectivos tesoros provinciales. En cambio, Buenos Aires es el primer y único interesado en que la navegación de los ríos permanezca restringida a la provincia porteña dado que es su principal ingreso. Perder el control sobre esta herramienta económica, lo debilitaría en términos relativos frente al Litoral, quién pudiera en la negociación federal imponer sus preferencias políticas en detrimento del objetivo hegemónico de Buenos Aires.

En segundo lugar un aspecto fiscal intrínsecamente relacionado con la navegación de los ríos, es la nacionalización de la aduana. Los tres bloques entendían que quién manejara la aduana, se hacía del mayor recurso económico en juego. Es por ello, que mientras Buenos Aires pujaba por una aduana provincial, para que los ingresos de la misma sean competencia subnacional y queden en manos porteñas; el Interior y el Litoral reclaman la nacionalización de la aduana para que el ingreso proveniente del comercio se distribuyera entre todas las regiones, frustrando la estrategia de Buenos Aires en convertirse en un *primus inter pares*.

En último lugar, los bloques regionales se enfrentaban sobre la política comercial a llevar a cabo. Este asunto cambiaba las alianzas anteriormente vistas porque mientras que Buenos Aires y el Litoral tenían preferencias por una política comercial libre para estimular el comercio, exportando su producción agropecuaria a un precio competitivo a nivel internacional para en contraparte, adquirir bienes manufacturados más baratos fuera del país;

el Interior estaba interesado en una política proteccionista que elevara las tasas de importación de las manufacturas para que las industrias del Interior puedan crecer en los mercados del Litoral y Buenos Aires.

Recapitulando, se observa que las preferencias políticas a favor de la construcción de un estado central se encontraban relacionadas con la dotación de factores con las que contaban las regiones así como también, por la capacidad de poder, traducido en recursos, con los que contaba cada bloque. Dado un escenario de gran heterogeneidad en la dotación de factores, se puede entender el grado de conflicto sobre el tipo de Estado Federal que se quería conformar. Asimismo, la situación era compleja, ya que los asuntos claves en materia económica se superponían, dividiendo a las regiones de un modo que impedía un acuerdo estable basado en algún clivaje. Buenos Aires siempre se encontraba con objetivos distintos a los del Litoral y el Interior y podía atrasar la negociación federal debido a su capacidad económica y militar que, anulaba los intentos por parte de los otros bloques de avanzar en una incorporación de la región por la fuerza. En este contexto, en el cual las preferencias son heterogéneas, las unidades subnacionales temiendo el avasallamiento de las demás provincias en la figura del Estado Central, tenían por objetivo limitar el nivel de asuntos en los cuales la Nación tenía injerencia. En particular, ese rol lo cumplió Buenos Aires porque era quién contaba con mayores recursos económicos como para defender el interés provincial. El Interior y el Litoral con mayor premura en términos económicos para establecer la Unión, tenían una menor capacidad de negociación para establecer un umbral de autonomía amplio. En este sentido, existe un *trade-off* entre preferencias impuestas y recursos disponibles: Si bien una región tiene por interés último preservar su soberanía, el nivel de recursos de los cuales dispone restringe su capacidad de negociación, debiendo ceder en autonomía política en pos de recepción de recursos materiales por medio de redistribución federal, un aspecto que incide negativamente en la administración local pero se percibe en el largo plazo.

En sintonía con lo antedicho, Buenos Aires, aceptaba las demandas del Interior y el Litoral de nacionalizar la aduana y la libre navegación de los ríos, mientras que las provincias tuvieran representación proporcional a nivel nacional y Buenos Aires siga manteniendo el control político como capital del estado central. Al unirse a la Confederación Argentina, Buenos Aires propuso reformas a la Constitución Nacional creada en 1853, entre las cuales, prosperó la anulación de la cláusula mediante la cual, el Congreso Nacional debía revisar las constituciones provinciales antes de ser promulgadas en el estado en cuestión. Mediante esta acción, Buenos Aires el estado más fuerte de la Confederación, impuso el umbral hasta el cual debiera tomar injerencia el gobierno federal por sobre todos los gobiernos provinciales. Así, la diversidad institucional subnacional se definió, en parte, por la heterogeneidad en la dotación de factores entre los bloques regionales; y en parte por la capacidad de negociación que tenía Buenos Aires, quién a través de su incorporación, impuso sus prerrogativas en un amplio espectro de cuestiones sobre las cuales la provincia tiene jurisdicción única, produciendo indirectamente, el mismo efecto en las demás unidades. En suma, se generó un alto grado de diversidad institucional subnacional en detrimento del poder de la Federación, que aún hoy es observable.

Universidad de
San Andrés

Criterio de Composición Territorial en la Constituyente

Como se analizó anteriormente, la heterogeneidad en la dotación de factores pre-existente induce a reflexionar sobre el criterio de composición de la Convención Constituyente de 1853 y sus efectos en el grado de autonomía institucional local. Siguiendo con el análisis, si el criterio utilizado es territorial, de modo que el voto de todas las unidades subnacionales cuenta de igual manera y habiendo caracterizado el territorio nacional como heterogéneo en cuanto a la dotación de factores, existen altas probabilidades que la distorsión (dada por la igualdad de votos pero desigualdad en las capacidades materiales) conforme un estado central fuerte en

detrimento de las autonomías provinciales. Esto sucede porque, si bien las preferencias de las unidades subnacionales *a priori* son las mismas (se prefiere tener autoridad sobre los asuntos a nivel local), la capacidad material y por ende los horizontes temporales de planeamiento, no lo son. En este sentido, los objetivos institucionales de unas y otras provincias, acentuados por la heterogeneidad entre las mismas, incide de modo negativo sobre las autonomías provinciales.

Mediante la firma del Acuerdo de San Nicolás en 1852, las provincias dejaron constancia de la futura reunión de una Asamblea Constituyente definiendo, entre otros asuntos, la representación en base territorial teniendo cada provincia que elegir a través de sus propias leyes el envío de dos diputados¹⁴. Asimismo, por medio del artículo diecinueve del Acuerdo, se obliga a las provincias a proveer el ingreso proporcional por las aduanas exteriores con miras a financiar los gastos que “demande la administración de los negocios nacionales declarados en el acuerdo”¹⁵. Estos dos artículos son claves para entender la revolución de Buenos Aires y su escisión del resultado institucional creado en 1853, la Confederación Argentina. En principio, porque siendo Buenos Aires la provincia más poblada, sus élites querían que el criterio de representación sea proporcional, pero ni el Litoral ni el Interior concedieron a tal iniciativa, debido a que sólo con los diputados porteños se tendría el quórum necesario para aprobar el proyecto constitucional. En segundo lugar, la provincia más perjudicada por la cesión de los ingresos de la aduana al Estado Nacional resultaba ser Buenos Aires, que poseía el puerto principal y como recurso económico esencial de la provincia no estaba dispuesta a cederlo sin ninguna garantía o recurso a cambio.

Entonces, el resultado de la Asamblea Constituyente fue la creación de una Constitución Nacional y la unificación del territorio bajo el nombre de Confederación Argentina (el Litoral

¹⁴ Art. 5º “Siendo todas las provincias iguales en derechos como miembros de la Nación, queda establecido que el Congreso Constituyente se formará con dos diputados por cada provincia.” (Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, 31 de Mayo de 1852).

¹⁵ Art. 19º “Para sufragar los gastos que demande la administración de los negocios nacionales declarados en este Acuerdo, las provincias concurrirán proporcionalmente con el producto de sus aduanas exteriores hasta la instalación de las autoridades constitucionales, a quienes exclusivamente competará el establecimiento permanente de los impuestos nacionales.” (Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, 31 de Mayo de 1852).

más el Interior). Esta constitución definía entre sus puntos la nacionalización de las aduanas, la federalización de la ciudad de Buenos Aires, la capacidad de revisión de las constituciones provinciales por parte del Congreso Federal antes de ser sancionadas, al igual que creaba la institución de la intervención federal, entre otros artículos. Estas iniciativas tomadas en conjunto, permiten caracterizar de fuerte al Estado Central creado, e inversamente, de limitadas a las autonomías provinciales, dadas las numerosas formas en las cuales la Nación puede operar en el nivel local. Asimismo, representan un enfrentamiento de intereses abierto, entre los bloques que conformaban la Confederación y Buenos Aires, quién al no reconocer la Constitución de 1853, bloqueó las posibilidades de las élites regionales de hacerse con el ingreso por la aduana bonaerense y de dividir el poder local mediante la federalización de la ciudad. Como queda demostrado en la Batalla de Cepeda en 1859 en la cual Buenos Aires pierde a manos de la Confederación, el escenario de escisión resultaba inestable en el corto plazo debido a las necesidades económicas de la Confederación y su incapacidad para sostenerse sin recurrir a créditos del exterior (Scobie, 1964). Derrotado en Cepeda, Buenos Aires acepta incorporarse a las demás provincias (mediante el Pacto de San José de Flores) pero, en sintonía con su capacidad material, lo hace con ciertas prerrogativas. El Interior y el Litoral, preocupados por apalea la situación económica deficitaria que imposibilitaba la administración del territorio nacional por parte del Estado Central, tenían por objetivo asegurarse de las rentas de la aduana¹⁶. En cambio Buenos Aires a través de la reforma constitucional de 1860, intentó por un lado, dilatar la entrega de las rentas provenientes de la aduana a la Confederación (dilatando el proceso de reforma constitucional y su ingreso definitivo) y por el otro, aumentar el nivel de autonomía institucional. En este sentido, Buenos Aires modificó los artículos quinto y sexto de la Constitución Nacional de 1853, suprimiendo la

¹⁶ Art. 8º "Se exceptúa del artículo anterior la aduana, que como por la Constitución federal corresponden las aduanas exteriores a la nación, queda convenido en razón de ser casi en su totalidad las que forman las rentas de Buenos Aires, que la nación garante a la provincia de Buenos Aires su presupuesto de 1859, hasta cinco años después de su incorporación, para cubrir sus gastos, inclusive su deuda interior y exterior." (Convenio de Unión, San José de Flores, 10 de Noviembre de 1859, 162-164).

cláusula que exigía el sometimiento de las constituciones provinciales a la aprobación del Congreso Federal¹⁷ y restringiendo el poder de intervención federal¹⁸. Aún más, a través de las modificaciones introducidas (tres nuevos artículos y una serie de agregados y supresiones), Buenos Aires se convertía en la provincia que menor poder delegaba al Estado Central¹⁹. La aceptación de las reformas bonaerenses, por parte de la Convención Constituyente de la Confederación no fue objetada y se dio por finalizada aprobando todos los cambios, dos días después de reunidas (Scobie, 1964).

En conclusión, el criterio territorial por el cual se decidió la composición de la Asamblea Constituyente de 1853 condujo a la creación de un Estado Central con poder de injerencia en el nivel local. En este sentido, el alto grado de diversidad institucional local que posee Argentina contradeciría esta explicación, sino fuera por la posterior incorporación de Buenos Aires a las demás provincias. Mediante las reformas que realizó en pos de proteger su autonomía provincial incidió, indirectamente, en el nivel de diversidad institucional subnacional de todas las unidades subnacionales.

Universidad de

¹⁷ Art. 5º “Cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita. **Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación.** Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (Constitución Nacional, 1853).

Art 5º “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (Constitución Nacional de 1853 con la reforma de 1860). La supresión se resalta para indicar la reforma.

¹⁸ Art. 6º “El Gobierno Federal interviene con requisición *de las Legislaturas o gobernadores provinciales, o sin ella* en el territorio de cualquiera de las provincias al solo efecto de *restablecer el orden público perturbado por la sedición*, o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior” (Constitución Nacional, 1853)

Art. 6º “El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para *garantir la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones extranjeras, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas*, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia” (Constitución Nacional de 1853, con la reforma de 1860). Los cambios generados se señalan en cursiva de modo de indicar el objetivo de la reforma.

¹⁹ En gran parte, esto se debe al aditamento (señalado en cursiva) al artículo 101 de la Constitución Nacional de 1853, (posterior art. 104) mediante el cual “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, *y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su reincorporación*”. De este modo, se reserva facultades otorgadas en el Pacto de San José de Flores como en los Acuerdos del Paraná.

Autonomía Institucional Argentina

En esta sección se caracteriza el grado de autonomía institucional subnacional para el caso argentino. Como se mencionó anteriormente, se estudian cuatro atributos centrales para explicar la heterogeneidad en el diseño de las instituciones subnacionales. A saber, la configuración del sistema electoral estatal provincial, el calendario electoral subnacional, la posibilidad de reelección subnacional y la duración del mandato del Poder Ejecutivo provincial.

En cuanto al primer atributo, la Constitución Nacional de 1994 pauta en el artículo 122 que las provincias “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal”, explicitando la reserva de autonomía que tienen los estados subnacionales para decidir su propio sistema electoral. Es por ello que, a lo largo del territorio nacional existen distintos sistemas electorales estatales que varían en la estructura del poder legislativo y los sistemas de agregación de votos, conformando sistemas mixtos, mayoritarios y proporcionales en las 23 provincias y en el distrito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En segundo lugar, los gobiernos estatales se amparan en el artículo 123 de la Constitución Nacional, según el cual cada provincia “dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el *orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”²⁰. Siendo así, el *calendario electoral estatal* es exclusiva materia local, de modo que las provincias se encuentran habilitadas para decidir si las elecciones locales se superponen con las nacionales o no, entre otras atribuciones.

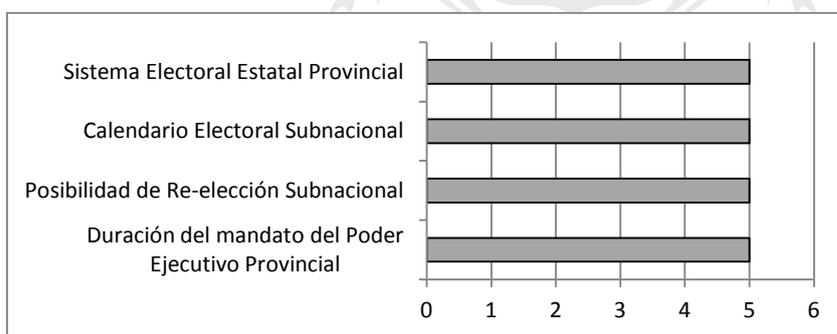
²⁰ La cursiva es propia.

En cuanto al tercer atributo, como la reelección del poder ejecutivo provincial es un asunto estrictamente local, algunas constituciones provinciales permiten en la actualidad la reelección indefinida; casos como las provincias de Catamarca²¹, Formosa²² y Santa Cruz²³.

Por último, la duración del mandato del Gobernador es asunto exclusivamente local, pero se observa que todas las provincias argentinas disponen en sus constituciones que el mandato del poder ejecutivo local sea de cuatro años. En este sentido, la posibilidad de decidir la concurrencia o no con las elecciones nacionales les otorga a las provincias un recurso importante de negociación ante el Estado central. Si optan por un mandato de mayor o menor duración que el que tiene el poder ejecutivo nacional, no podrían hacer uso del mismo.

A modo de resumen, debajo figura un gráfico con la caracterización de la Autonomía Institucional para el caso argentino.

Gráfico 4.3 Autonomía Institucional Subnacional para el caso de Argentina en la actualidad.



Fuente: *Elaboración Propia*

Conclusión. Conflicto de Intereses

Es en el período comprendido entre 1853-1862, que los bloques regionales definitivamente se unen conformando la República Argentina. Recapitulando, la ausencia de amenaza externa en

²¹ <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/constitucionesprovinciales/catamarca.htm>

²² <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/constitucionesprovinciales/formosa.htm>

²³ <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/consancru.htm#119>

el período de conformación nacional les permitió a las élites regionales descontar el futuro a una tasa baja y plantear acciones de desgaste a los demás actores. En el contexto de la Argentina, esta variable explica en parte, porque tomó varias décadas el proceso de origen institucional y el porqué de sus múltiples equilibrios inestables hasta 1862. Asimismo, existía heterogeneidad en la dotación de factores, siendo Buenos Aires la provincia más poblada y en mejor situación económica que el Litoral y en mayor medida, que el Interior. Estas diferencias en los recursos que poseía cada bloque regional, conformaron élites regionales preocupadas por la distribución de la riqueza a través del territorio, en especial, el Interior y el Litoral quienes pugnaban por una nacionalización de la aduana y por la libre navegación de los ríos, reclamando para sí, parte de las ganancias con las cuales se había constituido Buenos Aires como provincia hegemónica. El poder que detentaba Buenos Aires, le permitió resistir los embates de los bloques regionales pero se encontraba imposibilitado para imponerse con una solución confederativa (una unión sin obligaciones hacia un estado central) y, a pesar de haberlo intentado, a mediados del siglo XIX la solución secesionista no seguía siendo igual de atractiva. La falta de cohesión de la élite de Buenos Aires, en parte por la escisión que generó el régimen rosista, la imposibilitó para defenderse militarmente perdiendo en la Batalla de Caseros y debiendo anexarse a la Confederación. Si bien después se separó y erigió como Estado de Buenos Aires, las idas y vueltas reflejan que ninguno de los tres bloques (Buenos Aires y por otra parte, Litoral e Interior), podía imponerse por sobre el otro ya que las capacidades materiales se anulaban y aún más importante, sus intereses convergían en los lineamientos generales. Por último, el criterio de composición de la Asamblea Constituyente permite explicar cómo la sobre-representación de los intereses de ciertos actores regionales, en un contexto de heterogeneidad en la dotación de factores, induce a la creación de un Estado Central con facultades para involucrarse en los asuntos provinciales. Este resultado evidenciado en la Constitución Nacional de 1853, fue revertido por el ingreso tardío de Buenos Aires a la República Argentina y la reforma propuesta de 1860, que tenía por uno de sus

objetivos principales el resguardo de la autonomía institucional de esa provincia e indirectamente dotó a las demás con las mismas herramientas de negociación.

Tendencias de la Autonomía Institucional en el largo plazo

Hasta aquí se expusieron los factores que intervinieron en el origen institucional de la República Argentina e incidieron en el grado de diversidad institucional subnacional que en la actualidad presentan las provincias. En esta sección, se justificará por qué el origen de una institución es esencial para explicar sus características principales. Cabe recordar, que una institución es principalmente una herramienta de redistribución que genera ganadores y perdedores, sentando un precedente a futuro (Knight, 2000). De este modo, sean quiénes fueran los actores, la retroalimentación institucional disminuye las posibilidades de cambio. Si bien parte de la literatura en ciencia política trabaja con las dinámicas de descentralización y recentralización de las últimas décadas, focalizando en los cambios en la autonomía fiscal o administrativa de las unidades subnacionales; este trabajo tiene por objetivo resaltar la fuerza de los momentos fundacionales de una institución en el largo plazo y lo dificultoso del cambio institucional. En este sentido, a continuación se observa como distintos momentos de coyuntura crítica en la historia del caso argentino, modificaron la relación intergubernamental (Nación-Provincias) en beneficio a veces del Estado Central y a veces de las provincias; pero, y aún más importante, la República Argentina sirve como ejemplo para ilustrar cuán difícil es quitar autonomía institucional una vez otorgada.

A continuación, se analizarán cinco períodos clave en relación a los cambios que la autonomía provincial en términos generales experimentó, porque si bien se realiza una escisión teórica de los distintos tipos de autonomía para un mejor entendimiento, la interrelación entre las distintas esferas de autonomía es un argumento inapelable. En otras palabras, un gobernador que posea a su cargo la administración de la salud pública de su provincia pero no así los

recursos para sostenerla, en términos de autonomía política, ve reducida su capacidad de negociación frente al Estado Central. Entonces se estudia la federalización de Buenos Aires en 1880, la creación del sistema de coparticipación nacional en 1934, la descentralización de la educación primaria en 1978, la descentralización de la educación secundaria y la recentralización firmada mediante el pacto fiscal en 1992 y por último, la provisión de autonomía política a la Ciudad de Buenos Aires en 1994.

En cuanto al primer momento, si bien la constitución de la República Argentina data del período 1853-1860, organizar el territorio nacional duró más de treinta años debido a la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), las insurrecciones provinciales y las campañas de apropiación de los territorios indios del norte y sur. A principios de la década del '80 mientras los conflictos mencionados cedían en intensidad, asume la presidencia de la Nación Julio Argentino Roca, militar y político tucumano, dirigente máximo del PAN (Partido Autonomista Nacional). Bajo el lema "paz y administración", generó la aprobación de leyes de corte centralizador y con miras a fortalecer el Estado Federal. Entre ellas, promulgó la ley 1029 que definía la federalización de la capital de Buenos Aires, debiendo Buenos Aires ceder una parte importante de su territorio a manos del Estado Central para el asentamiento de las autoridades nacionales. Asimismo, en 1881 mediante un decreto del Poder Ejecutivo Nacional se eliminó las milicias provinciales con miras a la consolidación del monopolio de la fuerza en el territorio nacional por parte del Estado Federal. Ahora bien, ¿cómo fue posible para el estado central restarle autonomía a las provincias (en especial a Buenos Aires)? Existen dos factores que permitieron la centralización. En principio, la necesidad de construir una defensa nacional unificada para enfrentar las revueltas provinciales y las amenazas externas de los países limítrofes y desde los territorios indios del norte y del sur. En segundo lugar, la formación de una coalición de actores regionales que neutralizó los intentos de Buenos Aires de mantener sus recursos de poder intactos. Esta coalición estaba formada por dirigentes conservadores del Interior que veían en la pérdida de poder porteño la posibilidad de

aumentar sus poderes locales y por la élite bonaerense rural que estaba interesado en el crecimiento económico que asociaban con una administración nacional fuerte y austera (Gallo, 1998). En este sentido, la incorporación de tierras con costos bajos o nulos y puestas al servicio de la producción ganadera constituyeron la preeminencia coyuntural del sector rural por sobre el urbano. Recapitulando, la situación contextual indujo a construir un poder nacional más centralizado para lo cual el Estado Argentino debió fortalecerse mediante prerrogativas que anteriormente manejaban las provincias.

Por otra parte, el segundo momento de centralización política, tuvo lugar cincuenta años después, en 1935 después de la depresión económica mundial del '30. Hasta ese momento las provincias argentinas tenían completa autonomía sobre los asuntos tributarios. A excepción de las aduanas, que eran jurisdicción federal, las provincias poseían una estructura fiscal local que creaba tasas y recaudaba de modo *ad hoc* dependiendo de las necesidades del tesoro provincial. La primera crisis mundial del capitalismo moderno, repercutió en todas las economías provinciales argentinas pero lo hizo con más fuerza en las unidades subnacionales más pobres y en aquellas abiertas y dependientes del comercio exterior. Las primeras, por falta de liquidez provincial, en parte porque son economías recesivas y en parte por el precario desarrollo de las estructuras fiscales de las provincias argentinas; las segundas, por la parálisis temporal en el intercambio comercial y el ingreso de capital extranjero. Como el escenario general era de emergencia económica, las provincias solicitan ayuda del gobierno nacional, quién promete saldar las deudas provinciales (Rodden, 2006) a cambio de la imposición de un sistema federal de coparticipación. Mediante el cual se unifica el sistema de creación, recaudación y transferencia de impuestos en la persona del Estado Nacional. ¿Que ganarían las provincias? Recibirían un porcentaje de un conjunto de impuestos recaudados a nivel nacional (los llamados *coparticipables*) a cambio de la cesión de derechos tributarios provinciales al estado federal. Observando el caso a la luz de la teoría presentada en el capítulo anterior, se podría decir que la crisis económica funciona similar a la existencia de amenaza externa, ya

que ponen a funcionar el mismo mecanismo: las élites provinciales más débiles, están dispuestas a realizar concesiones porque la urgencia y la imprevisibilidad del fenómeno les obliga a pedir asistencia. El horizonte de planeamiento temporal de estos actores es a corto plazo, impidiendo la protección de la autonomía fiscal de la provincia porque tal acción iría en contra de su propia supervivencia. En el caso particular de esta crisis económica, el Estado Central ya se encontraba constituido y su poder relativo fue mayor al de las provincias, las cuales no tenían herramientas para sobrevivir a la crisis del '30 por sí mismas.

Como se observa a continuación, este sistema estuvo sujeto a cambios en la cantidad de impuestos coparticipables al igual que a cambios en los porcentajes que reciben las provincias. Estas variaciones lejos de responder a criterios de redistribución y desarrollo territorial, se usaron con motivos electorales por regímenes tanto autoritarios como democráticos (Eaton, 2001).

En tercer lugar, se analiza un fenómeno distinto a los anteriores. En principio, porque fue una acción generada desde el nivel nacional durante un gobierno militar *de facto* y en segunda instancia, porque se sucede una descentralización administrativa. La federalización de Buenos Aires, al igual que la centralización del sistema tributario en la persona del Estado Central, son acciones directas que disminuyen la autonomía provincial. Ahora bien, la descentralización de la enseñanza primaria en 1978, podría ser entendida como una medida que aumenta el grado de autonomía provincial. Lo remarcable del caso es que la descentralización administrativa no se acompañó con los recursos que la Nación destinaba hasta ese momento a la educación primaria. De este modo, tal acción repercutía negativamente en el tesoro provincial, imposibilitado del pago y asimismo, con la responsabilidad de mantener o mejorar la calidad del servicio educacional. Aquí también vale preguntar cómo es posible que el Estado Central pudiera realizar el traspaso sin estar acompañado de los recursos correspondientes. Debido a que la toma de decisión la dio un gobierno *de facto*, es esperable que las decisiones tomadas a nivel nacional no sean consensuadas con otros sectores: en principio, porque se negociaba con

gobernadores elegidos por el régimen mismo y en segundo lugar, porque durante ese período hubo una leve alza del porcentaje coparticipable debido a un incremento del PBI, lo cual replicó en la partida de dinero que recibían las provincias por el régimen de coparticipación federal (Falleti, 2010). En este sentido, el gobierno nacional justificó su decisión unilateral de descentralizar la educación primaria, a causa del aumento temporal del porcentaje coparticipable.

Con posterioridad, el cuarto momento clave es la descentralización de la educación secundaria junto con la firma del pacto fiscal en 1992. Hacia fines de 1984, restablecida ya la democracia, caducaba la ley de coparticipación federal que funcionaba desde 1973. Los gobernadores anticipando la ventana de oportunidad, propusieron un aumento de la base coparticipable que iba directo a las provincias de 48,5% a 56,7% (Eaton, 2001) que se convirtió en ley debido a la frágil posición del gobierno nacional que contaba sólo con una minoría partidaria en la legislatura y no le permitió impedir la descentralización fiscal más importante desde la creación del Régimen de Coparticipación en 1935. En esta situación se produjo una crisis recesiva que terminó con el régimen de Alfonsín debiendo asumir unos meses antes, el electo presidente Carlos Menem de origen peronista que contaba con el apoyo mayoritario de la legislatura. Con una táctica similar a la realizada en 1978, en 1992 se transfirió la educación secundaria a las provincias nuevamente bajo la justificación del aumento en los impuestos recolectados por la Nación y por ende, en las partidas provinciales que podían sustentar la descentralización administrativa. La diferencia con 1978, se encuentra en la necesidad del Estado Central de garantizar mediante una cláusula que si el presupuesto llegara a descender, la Nación pagaría el resto hasta la suma pactada. La situación económica favorable y el apoyo mayoritario de los poderes provinciales, le propiciaron la posibilidad a Menem de que, a tan sólo ocho meses después de la descentralización de las escuelas secundarias, pudiera generar un nuevo pacto fiscal. Éste si bien descentralizó el cobro de algunos impuestos menores a las provincias, tenía como objetivo principal reducir el porcentaje coparticipable que las provincias

percibían desde 1988. De modo exitoso, se redujo al 49% y si bien se concordaron y actualizaron pisos mínimos para la garantía de los gobiernos provinciales, nunca estuvieron cerca del presupuesto con el que hubieran contado las provincias de no ser por la firma del pacto fiscal. Las provincias perdieron como mínimo 5.5 billones de pesos en transferencias a la Nación entre 1993 y 1999, teniendo en cuenta la garantía de piso mínimo y el fondo de desequilibrios fiscales (Falleti, 2010). Estos cambios en la relación intergubernamental a favor de un Estado Central fuerte, son muestra de cómo la cohesión partidaria permite llevar a cabo exitosamente planes definidos por la Nación con la aceptación de las unidades subnacionales (claramente en detrimento de las autonomías provinciales), que en otros escenarios como el gobierno de Alfonsín en 1988 no sucedió. Una forma de leer la situación es incorporar al sistema de partidos como un nuevo eje que corta transversalmente la relación Estado Nación-Provincias. De este modo, bajo el supuesto de cohesión partidaria, un Estado Central fuerte puede si bien no ceder en autonomía, distribuir bienes discrecionalmente a aquellos gobiernos provinciales de la misma etiqueta partidaria. Asimismo, el éxito del partido a nivel nacional replica positivamente en las provincias cercanas al gobierno nacional, haciendo que la supervivencia política subnacional se encuentre ligada al rendimiento nacional. Ahora bien, como se analizó con anterioridad, Argentina es un caso con un alto grado de diversidad institucional subnacional que se percibe sobre todo en la autonomía con respecto a la elección de las instituciones electorales. Entonces, de efecto contrario, la autonomía política de los gobernadores puede minar el rendimiento electoral del gobierno nacional. Esta retroalimentación complejiza la relación intergubernamental, especialmente porque si bien en términos administrativos y fiscales, existen dinámicas (en situaciones de coyuntura crítica) descentralizadoras, de devolución de poder a las provincias, y centralizadoras, de aumento del poder nacional; en términos políticos, se intenta demostrar que no existen movimientos de avance y retroceso sino más bien se observa un efecto incremental. La autonomía institucional

que se delega, aún más cuando se concibe junto con la institución federal, es altamente improbable que se pueda retirar.

En este contexto, es posible interpretar el quinto momento clave, el reconocimiento de autonomía política a la Ciudad de Buenos Aires en 1994. En el marco de la reforma constitucional de ese año, se instituye por primera vez desde la federalización de la ciudad de Buenos Aires, la devolución de autonomía a la ciudad. Esta, concentra aproximadamente tres millones de habitantes y desde 1994, éstos se dan su propia constitución, sus instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales, manejan su presupuesto, administran los servicios de salud, educación y seguridad, entre otros. En este sentido, proveyó de recursos propios a una parte importante de la población que siempre fue reticente al poder centralizador del Estado Nacional. ¿Por qué, entonces, el Estado Central dispuso tal medida? Como parte de la reforma constitucional de 1994, la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires fue resultado de un acuerdo inter-partidario entre los líderes de las dos fuerzas políticas más importantes del momento. Menem, líder del Partido Justicialista, tenía por objetivo principal, incorporar la reelección del poder ejecutivo nacional a la Constitución y la descentralización de la Ciudad de Buenos Aires, sería tomada por el electorado de la Ciudad (históricamente antiperonista) como una acción positiva que podría aumentar su base electoral con vistas a la próxima elección. Por su parte, Alfonsín, líder del partido Unión Cívica Radical (UCR), pensaba que la participación en la reforma de 1994 y en especial, el estar ligado a la descentralización de la ciudad, aumentaría las probabilidades de la UCR de ganar las próximas elecciones, debido al origen histórico radical del electorado. De este modo, la descentralización política de la Ciudad de Buenos Aires, realizada por intereses partidarios y de supervivencia política, involucró a un nuevo actor regional al ya complejo tablero intergubernamental. Desde 1994, cuenta con herramientas institucionales (como las demás provincias) y materiales (por su concentración económica) que pueden enfrentar al Estado Central en lo sucesivo, generando situaciones de riesgo perceptible al Estado Federal. Esto se debe a la heterogeneidad de factores del

territorio nacional y la reproducción institucional de esa distribución territorial de recursos desigual, asentada en el origen de la federación. Es por ello, que se podría trazar un paralelo entre las relaciones conflictivas que Buenos Aires tenía con el Estado Central hasta su merma a partir de 1880 y la actual relación que la Ciudad de Buenos Aires presenta con la Nación. La diferencia entre uno y otro suceso, yace principalmente en la imposibilidad que la Nación tiene en la actualidad, de revertir el proceso de autonomía institucional que cedió en 1994 a la Ciudad.



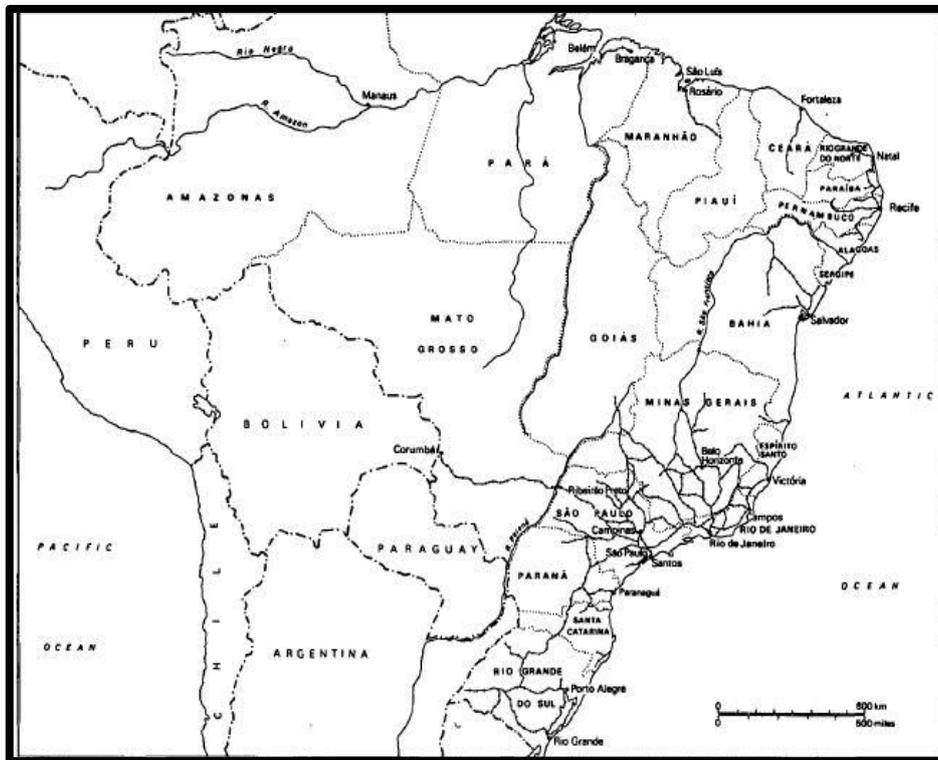
Universidad de
San Andrés

Capítulo V. Brasil y México en perspectiva comparada

Siguiendo la línea de análisis, el presente capítulo tiene por intención observar las hipótesis anteriormente presentadas, en los casos de Brasil y México. Al igual que se realizó con Argentina, el estudio de la configuración de poder al momento de constituir el Estado Federal es central para definir el grado de diversidad institucional subnacional. En este sentido, se puede interpretar este trabajo como exploratorio de las causas de variación de la autonomía política entre los regímenes federales latinoamericanos. A continuación se presenta brevemente el contexto histórico de cada caso, seguido del análisis específico del comportamiento de las variables presentadas en la teoría.



Brasil



Universidad de

Brasil durante el Imperio (1870)
Fuente: The Cambridge History of Latin America.

En 1891 Brasil se constituye como una República Federal. Ahora bien, el camino recorrido hasta ese momento tiene marcadas diferencias con el caso argentino. En principio, porque Brasil a diferencia de Argentina, fue colonizada por Portugal hasta 1822, fecha en la cual se independiza. En segundo lugar y aún de mayor contraste, porque a partir de su independencia, Brasil instituye un Imperio. Luego de siglos de organización estatal centralista, primero bajo la influencia portuguesa y posteriormente bajo un régimen monárquico local, Brasil se convierte en una República federal. A diferencia del caso argentino, que después de independizarse no tuvo un actor suprarregional hasta después de creada la federación; aquí es pertinente

preguntar ¿Qué incentivó a los que detentaban el poder a devolver autonomía a las unidades subnacionales mediante una constitución federal? En este sentido lo significativo del caso brasilero es la existencia previa de una relación multinivel: la figura del Emperador con un alto grado de poder para intervenir en los asuntos de los estados subnacionales, en contraposición con la horizontalidad de las interacciones que caracterizan el caso argentino.

A continuación se aplica el criterio de agrupación regional para distinguir similitudes y diferencias entre las unidades subnacionales. Siguiendo la distinción que propone el IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística), se definen cinco bloques regionales compuestos en total por veinte provincias. A saber, Norte (Amazonas y Pará), Noreste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahia), Centro-Oeste (Mato Grosso y Goiás), Sudeste (Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro y São Paulo) y Sur (Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul).

Ahora bien, debido a que el análisis refiere al siglo XIX, se focalizará el estudio en tres regiones (el Noreste, el Sureste y el Sur) que registraban cierto nivel de actividad económica y poseían élites locales con capacidad material para querer ejercer autonomía en sus territorios.

Las condiciones sociales, económicas y políticas en las cuales se conformó el Imperio brasilero son muy distintas de aquellas que intervinieron en su caída. Aun más, el estudio de estas últimas puede arrojar luz sobre porqué en la actualidad, Brasil es reconocida como una de las federaciones más descentralizadas del mundo.

Determinantes de la Autonomía Institucional

Ausencia de Amenaza Externa

Como se analizó anteriormente, esta variable incide directamente en los horizontes de planeamiento de las élites. Ante la posibilidad de enfrentamiento, las élites en peligro ponen sus recursos al servicio de la supervivencia debiendo reducir sus estrategias al corto plazo. Al ser la defensa del territorio el objetivo primigenio de cualquier élite, es más probable que tienda a ceder en autonomía en pos de la creación de un centro fuerte que pueda extraer recursos económicos y humanos de otras unidades para organizar una defensa más efectiva desde el nivel central. Es por ello que la ausencia de amenaza externa permite que las élites subnacionales puedan planear en el largo plazo, a la espera de una negociación institucional acorde a sus preferencias. En este sentido, es esperable que las estrategias de las élites en peligro difieran de aquellas que hubieran tenido en condiciones de no afrenta.

Si bien Brasil participó de la Guerra Argentino-Brasileña en la década del '20 y en la Guerra de la Triple Alianza en las décadas '60 y '70, existen dos motivos que impiden pensar que alguna élite regional se vio afectada por la presencia de amenaza externa. En primer lugar, como Brasil era un Imperio durante el siglo XIX, los enfrentamientos militares fueron defendidos mediante una estrategia nacional y centralizada, por lo tanto, ninguna élite subnacional debía cargar con los costos de un enfrentamiento por sí misma. En segundo lugar, las luchas armadas se sucedieron en territorios extranjeros, de modo que ningún estado se vio afectado directamente por los costos de establecer la defensa en su territorio. Si además se tiene en cuenta la distancia entre el momento en que se sucedieron los enfrentamientos y el momento de organización federal (más de treinta años) se puede argumentar que los estados subnacionales no experimentaron amenaza externa.

Heterogeneidad en la Dotación de factores

Este apartado tiene por objetivo caracterizar la configuración material de poder de las élites regionales al momento de concebir el Estado Federal. Para ello, el análisis de la dotación de factores de los bloques regionales brasileños, permitirá caracterizar el poder relativo de los mismos y sus preferencias sobre el tipo de Estado Nacional que tendrán por intención constituir. Por lo tanto, a continuación se explicará específicamente la distribución de la población y posteriormente, la diversidad y composición de las actividades económicas regionales.

Entonces, en primera instancia se define a la población como un indicador de la fuerza de trabajo con la que cuenta una unidad subnacional. Con el propósito de no repetir la explicación, sólo se dirá que una distribución desigual de habitantes y por lo tanto, la concentración poblacional en algunas provincias en detrimento de otras, induce a que la unidad más poblada, presente una mayor capacidad material frente a los estados menos poblados. En este sentido, también es esperable que las preferencias de los estados densamente poblados, en materia de políticas, difieran de los otros estados, cuanto mayor sea la desigualdad en la distribución poblacional.

El Noreste fue una de las primeras regiones en desarrollarse del territorio brasileiro. Desde el siglo XVI, Portugal incentivó el poblamiento de la región, con la intención de desarrollar la producción en las plantaciones de caña de azúcar, las cuales requieren de trabajo intensivo. Es así que, como se observa a continuación (Ver Tabla 5.2), en el censo poblacional realizado durante el período colonial en 1819, el Noreste posee aproximadamente 1.700.000 habitantes que representan el 47% de la población total de ese entonces. En los censos sucesivos si bien

sigue creciendo en número de habitantes, lo hace a un menor ritmo²⁴ que las regiones del Sureste y el Sur.

Por otra parte, el Sureste creció en términos poblacionales durante el transcurso del siglo XIX también a consecuencia de la actividad económica. En principio, debido a la actividad minera en el estado de Minas Gerais que empleaba mano de obra esclava y con posterioridad a partir de mediados del siglo XIX, en las plantaciones cafetaleras que por décadas sería el producto principal en la cartera comercial de Brasil. En este sentido, el Sureste en 1819 contaba con aproximadamente 1.450.000 de habitantes; mientras que hacia 1890 había crecido un 3,2%²⁵, es decir, tenía 6.104.384 habitantes.

Por su parte, el Sur es la tercera región más poblada, que además refleja el crecimiento más importante del siglo XIX. Mientras que en 1819 tenía aproximadamente 200.000 habitantes (5,4% de la población total), para 1890 había crecido un 6,29%²⁶ llegando al millón y medio de habitantes²⁷ (Ver Gráfico 5.1).

Cabe destacar que las tres regiones más pobladas poseen salida al mar, mientras que el Norte y el Centro-Oeste, no. Geográficamente, el asentamiento en las costas se puede relacionar con un mejor acceso y una mayor conexión para el comercio vía ultramar con el exterior, en principio con Portugal y con posterioridad a la independencia, con cualquier mercado internacional. En este sentido, se puede arriesgar que los estados subnacionales con salida directa al mar tenían mayores posibilidades de desarrollo económico y dado que no existía un único puerto (como sucedía en el caso argentino) pudieron desarrollarse tanto las provincias del Noreste como las del Sureste y en última medida, las del Sur.

²⁴ Cuando se refiere al crecimiento austero, se aplica el concepto en términos relativos a las demás regiones. Brasil experimentó un crecimiento exponencial durante el siglo XIX y principios del siglo XX, en parte debido a la inmigración que tendió a asentarse en las regiones del Sur y Sureste, resaltando en el largo plazo la tendencia incipiente que se muestra aquí.

²⁵ Usando como año base 1819.

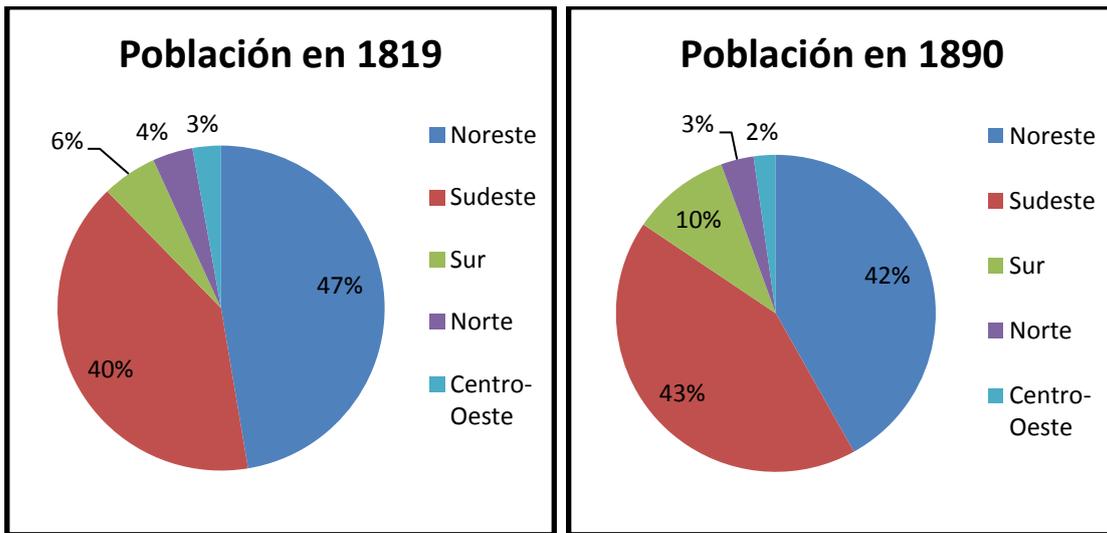
²⁶ Ídem 21.

²⁷ Igualmente el rápido crecimiento de la región Sur, se relaciona a lo escasamente poblado que se encontraba el territorio a principios del siglo XIX a diferencia del Noreste y el Sudeste.

En conclusión, se observa en términos generales un crecimiento importante en todo el territorio brasileiro en gran medida asociado con la demanda de mano de obra en las principales actividades económicas. De este modo, la población se distribuyó en torno a las regiones más activas indicando una concentración de factores en los bloques del Noreste y el Sureste en detrimento de los demás bloques. Asimismo, debido al desarrollo económico diferido en el largo plazo, se puede observar que los cambios demográficos fueron paulatinos. El Noreste, la primera región en constituirse fue preeminente durante la etapa colonial y hasta mediados del Imperio. Por su parte, las regiones del Sudeste y Sur, constituidas a partir del *boom* exportador, y favorecidas por el crecimiento del mercado interno, fueron regiones que crecieron tardíamente y superaron demográficamente al Noreste en el transcurso del siglo XX. En este sentido, el Noreste y el Sureste son los bloques con mayor poder en la negociación federal en términos poblacionales. Ambos concentran a más del 80% de la población total indicando una capacidad material superior a los demás bloques regionales. Como se observa en la siguiente tabla, los estados poblados con más de 1.000.000 de habitantes son Pernambuco y Bahía en la región del Noreste y Minas Gerais, Rio de Janeiro y São Paulo en el Sudeste.

A modo de resumen, se presentan los datos censales extraídos del IBGE en gráficos en los cuáles se refleja cual es la concentración poblacional de cada bloque en proporción al conjunto para 1819 y 1890; al igual que en formato de tabla se ilustra el número de habitantes de las unidades subnacionales para 1819, 1872 y 1890.

Gráfico 5.1 Representación territorial a razón del porcentaje poblacional en 1819 y 1890.



Fuente: IBGE - Censo Demográfico.

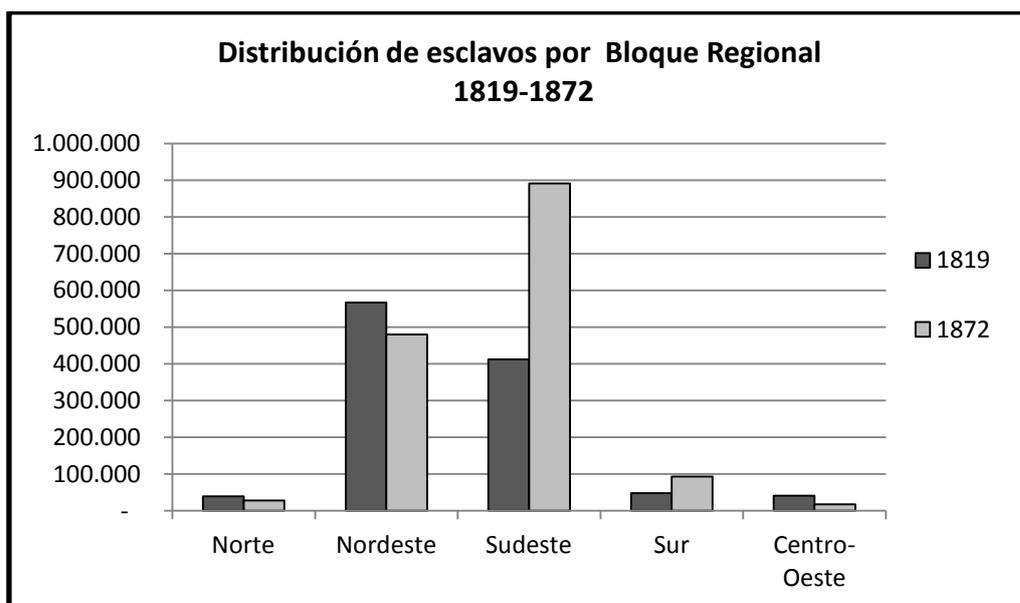


Tabla 5.2 Cantidad de habitantes por estado 1819, 1872 y 1890.

Regiones	Estados	1819	1872	1890
Norte	Amazonas	19.350	57.610	147.915
	Pará	123.901	275.237	328.455
Nordeste	Maranhão	200.000	359.040	430.854
	Piauí	61.226	202.222	267.609
	Ceará	201.170	721.686	805.687
	Rio Grande do Norte	70.921	233.979	268.273
	Paraíba	96.448	376.226	457.232
	Pernambuco	368.465	841.539	1.030.224
	Alagoas	111.973	348.009	511.440
	Sergipe	114.996	176.243	310.926
	Bahia	477.912	1.379.616	1.919.802
Sudeste	Minas Gerais	631.885	2.039.735	3.184.099
	Espírito Santo	72.845	82.137	135.997
	Rio de Janeiro	510.000	1.057.696	1.399.535
	São Paulo	238.323	837.354	1.384.753
Sul	Paraná	59.942	126.722	249.491
	Santa Catarina	44.031	159.802	283.769
	Rio Grande do Sul	92.180	434.813	897.455
Centro-Oeste	Mato Grosso	37.396	60.417	92.827
	Goiás	63.168	160.395	227.572
TOTAL		3.596.132	9.930.478	14.333.915

Fuente: IBGE - Censo Demográfico.

Gráfico 5.3 Distribución de población esclava en Brasil (por bloque regional) 1819 y 1872.



Fuente: *Estadísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. 1990 (p.32).

En segunda instancia, se tiene por objetivo analizar el tipo de actividad económica que desempeñan los bloques regionales, previa conformación del Estado central. De este modo, se espera identificar las preferencias en materia política, económica y social de las élites, asociadas a la actividad económica que desarrollan. Así como también, caracterizar el poder material de una unidad en relación a los demás bloques regionales. En suma, se podrá concluir si la dotación de factores a través del territorio nacional se encuentra distribuida inequitativamente o no. En este sentido, si la dotación de factores es heterogénea, el nivel de conflictividad interregional en torno al tipo de Estado Nacional a constituir, dependerá de cuán desigual sea la distribución de los factores de producción.

A continuación, se presentan las características económicas de cada uno de los bloques regionales para luego, analizar cuáles eran los puntos de conflicto entre las élites regionales de cara a la negociación federal.

Las élites del Noreste surgieron durante el período colonial, impulsadas por el activo mercado transoceánico con Portugal, principalmente produciendo azúcar y algodón. En relación al primer producto, Pernambuco se convirtió en uno de los principales productores del mundo a

mediados de la década del '40, llegando a un auge de 329.375 toneladas para 1883 (IBGE, 1990). En cuanto al algodón, éste se convirtió en el segundo producto de la región del Noreste. Si bien nunca logró los resultados comerciales del azúcar y aún menos los del café, su producción experimentó su pico máximo en 1871-1872 con 78.517 toneladas (IBGE, 1990). Estos productos típicos de la región, se vieron afectados por la apertura de otros mercados a nivel internacional que competían directamente con el Noreste. Debido a que la élite regional obtenía sus ganancias del bajo costo de la mano de obra esclava y la abundancia de tierras fértiles para los cultivos, no tuvieron incentivos a realizar mejoras mediante la inserción de tecnología o promoviendo la inmigración porque estas políticas implicaban costos en el corto plazo que disminuirían sus ganancias. Otros países de América, lograron desplazarla en producción a pesar de la ventaja de la extensión de su territorio (Dean, 1986). Tardíamente, parte de la élite regional junto con el Imperio de Brasil, utilizó prácticas y tecnologías distintas de mejora en los campos de cultivo, pero llevaron a resultados exitosos sólo en algunos casos. En este sentido, se pueden asociar los cambios en la economía del Noreste con la fluctuación en el comercio de esclavos. Mientras que el comercio de esclavos funcionaba, el Noreste era uno de los ejes económicos de Brasil. Ahora bien, el éxito de la actividad minera y de la producción de café, actividades propias del Sureste y la presión de los movimientos abolicionistas a nivel internacional, entre otros factores, hicieron que el ingreso de esclavos en Brasil se vea disminuido desde mediados del siglo XIX, y a su vez sea orientado hacia el Sureste (Ver Gráfico 5.3). Como se mencionó anteriormente, a causa de la existencia de una élite nacional que trasvasaba los intereses locales es que fueron posibles los cambios de políticas económicas en vistas de la demanda internacional, en detrimento del desarrollo económico de regiones como el Noroeste. El crecimiento del sector externo gracias a la producción de café en el Sureste a mediados del siglo XIX, dejó a las demás regiones aisladas del progreso. En

palabras del historiador William Glade: “Los brasileños del Noreste se quedaron al margen cuando el café empujó el centro de gravedad económico hacia el sur”²⁸ (Glade, 1986, p. 17).

Por su parte, la élite del Sudeste experimentó un crecimiento exponencial a lo largo del siglo XIX. Previamente, durante el período colonial predominaba la actividad minera en el estado de Minas Gerais. Tal es su importancia que desde el siglo XVII hasta 1822, contribuyó al crecimiento de Portugal, retrasando la crisis monárquica a costa del metal extraído. Con posterioridad, habiéndose constituido el Imperio en Brasil, el Sudeste se dedicó exclusivamente a la producción de café, experimentando un *boom* exportador desde las décadas del '30 y '40 que se sostuvo en el tiempo y convirtió a Brasil en el mayor exportador de café del mundo, a comienzos del siglo XX²⁹. El principal estado productor era São Paulo, seguido por Minas Gerais y Rio de Janeiro quienes exportaban principalmente a Estados Unidos; y en menor medida, hacia Alemania y Francia. El clima y los suelos fértiles del Sudeste, permitieron que el cultivo creciera sin demasiados cuidados. A diferencia del Noreste que tenía competencia en otros países emergentes, el café brasileiro se posicionó sin competencia directa, permitiendo el crecimiento de modo natural y posteriormente, el fomento a través de créditos del Imperio y de los mismos productores, quienes concentraban los factores de producción y con las ganancias reeditadas, invertían en el crecimiento urbano de la región. Como se analizó anteriormente, ante la disminución del tráfico de esclavos, la élite del Sudeste consideró a la inmigración como la alternativa viable. En las décadas del '70 y '80 aproximadamente 300.000 inmigrantes se trasladaron a la región para trabajar principalmente en las plantaciones. Como toda la inmigración no fue absorbida por esta actividad, la ciudad cobró dinamismo también por la asistencia de trabajadores. La creación de bancos, ferrocarriles y pequeñas industrias con los créditos otorgados por las élites nacionales y regionales (especialmente por parte de la élite de São Paulo), complementaron este

²⁸ La traducción es de mi autoría.

²⁹ Desde 1870 hasta 1911, las exportaciones de café se contabilizaban como más de la mitad de todas las exportaciones brasileiras, alcanzando el 75% en la década de 1890 (IBGE, 1990, p. 350).

crecimiento. Asimismo, influenciados por ideas abolicionistas, presionaron al Imperio que en 1888 abolió la esclavitud por completo. Estos trabajadores ahora libres, se sumaron a los demás, incentivando el crecimiento de un mercado interno y diversificando la producción industrial (Viotti Da Costa, 1986).

En conclusión, se observa que las significativas ganancias generadas por el comercio de café, generaron un rápido desarrollo económico, diversificando el tipo de actividades económicas. Ahora bien, la inversión generada por la élite se circunscribió a la región del Sur, aislando del progreso a las demás regiones. Como afirma Glade, “Se podría decir, con ligera exageración, que la región beneficiada por el *boom* del café era virtualmente un nuevo país. A diferencia del Norte y el Centro de Brasil, el Sur se mantuvo en la oscuridad económica hasta que la expansión capitalista del siglo XIX distribuyó un conjunto nuevo de posibilidades de producción alrededor del mundo. Cuando esto ocurrió, el Sur dejó las partes antiguas del país muy atrás de sí”³⁰ (Glade, 1986, p. 16). En paralelo se registra un aumento progresivo de demandas por representación política de parte de la élite del Sudeste, con el objetivo de traducir el poder económico que poseen en poder político. Asimismo, como se encontraban organizadas a través de asociaciones cafetaleras, la élite aunaba los intereses de los agricultores y del comercio exterior, reflejando una alta cohesión del Sudeste, frente a las élites divididas del Noreste.

En tercer lugar, la región del Sur se constituye tardíamente y crece en parte, por el efecto residual del Sureste. La distribución particular de las tierras en la región, permitió que pequeños propietarios se dediquen a la actividad ganadera, representando una excepción en el Imperio Brasileño en términos de concentración de tierras. Tradicionalmente, la corona portuguesa otorgaba títulos de propiedad sólo a aristócratas, típicamente de no menos de 40 km² de extensión. Hacia 1920, sólo el 3% de la población poseía títulos de propiedad de los cuales un 10% controlaba el 75% de las tierras (Dean, 1986). En cambio, en la región del Sur el

³⁰ La traducción es de mi autoría.

Imperio implementó la promoción de pequeñas propiedades. A pesar del desarrollo de la actividad ganadera y de la producción de cacao, la influencia en la economía nacional fue baja. El cacao era un producto de exportación que hacia 1880 llegó a producir 100.000 toneladas pero nunca logró la importancia de las plantaciones de café. En los últimos años del Imperio, en la ciudad de Río Grande do Sul al igual que en algunas ciudades de la región Sudeste, comenzó a gestarse una producción industrial, junto con una élite netamente urbana con preferencias distintas a la economía agricultora hasta ese momento.

En suma, una primera aproximación al caso brasileño confirma la heterogeneidad en la dotación de factores del territorio nacional. Mientras que el Norte y el Centro-Oeste apenas estaban insertos en la economía; el Noreste, Sureste y Sur concentraban el 90% de los factores de producción. Dado que las principales actividades económicas eran agrícolas se podría llegar a pensar que las élites del Noreste y el Sureste compartían los mismos intereses en cuanto a la política comercial a llevar a cabo por el futuro Estado central: es esperable que las élites prefieran nulas barreras arancelarias al comercio exterior, para poder exportar a un nivel competitivo internacionalmente. Ahora bien, el Sureste no sólo producía café. Había invertido en la región fomentando la creación de un polo industrial y un centro urbano, de modo que sus preferencias eran diversificadas en tanto pretendía un precio competitivo del café, así como también la protección de las manufacturas tendientes al consumo interno. En este contexto, el Sur jugó el rol de aliado del Sureste, debido a su cercanía geográfica, el gran desarrollo económico del Sureste afectó positivamente el desarrollo del Sur, quién surgió como satélite del nuevo eje económico en Brasil.

Por otra parte, una cuestión que diferenciaba a las élites regionales era el uso de mano de obra esclavista en sus producciones agropecuarias. El Noreste, fuertemente basado en un sistema autoritario de relaciones de trabajo y dependiente del bajo costo que representan los esclavos para tener un producto competitivo en el mercado internacional, retrasó hasta 1888 la abolición de la esclavitud en el territorio brasileño siendo Brasil, uno de los últimos países en

firmar la declaración. En cambio, el Sureste se adaptó a la finalización del comercio de esclavos, supliendo la mano de obra esclava con una política pro-inmigración. Este fenómeno no sólo generó mano de obra para las plantaciones sino que también desarrolló los centros urbanos del Sudeste, creando una tendencia de crecimiento poblacional y económico del Sur por sobre el Noreste que aún hoy es observable.

Por último, las élites se diferenciaban en el tipo de régimen político que deseaban para sí. El Noreste estaba intrínsecamente relacionado con el Imperio de Brasil. Desde la participación directa de las élites regionales en el poder central como senadores vitalicios, presidentes provinciales y miembros del Gabinete, se puede observar la preferencia de las élites políticas por un gobierno central fuerte, específicamente el actual régimen monárquico por el cual eran favorecidos con sobre-representación en el gobierno. El Sudeste que creció con posterioridad a la creación del Imperio, era una región que no logró durante este régimen, transpolar su poder económico en poder político. Debido a la inflexibilidad de la monarquía, las élites del Sudeste y el Sur, no sólo se encontraban sub-representadas sino que tampoco contaban con la mínima clausula de representación del ejecutivo regional. Los llamados presidentes provinciales, no necesariamente debían ser oriundos del territorio que representaban. Un caso ilustrador, es el caso de José Antonio Saraiva (Oriundo del Noreste), quién fue presidente de cuatro estados distintos (São Paulo, Piauí, Pernambuco y Alagoas), un desafío por parte de la monarquía a las regiones con menor poder político como el Sudeste.

A diferencia del caso argentino, las élites del Sureste y el Sur debían previamente derrotar un régimen monárquico para luego establecer una negociación por un nuevo centro. En este contexto, juegan un rol preponderante los militares

En conclusión, el grado de heterogeneidad en la dotación de factores indujo a las provincias sub-representadas del Sureste y el Sur a tener preferencias por constituir un pacto federal altamente descentralizado. Las provincias más poderosas, entre ellas São Paulo, tenían la

capacidad material como para imponer sus preferencias por un centro restringido y un amplio poder local en términos políticos y económicos. De este modo, podrían resguardar las prerrogativas locales frente a la injerencia del Estado central.

Criterio de Composición Mixto en la Constituyente

Finalmente, la tercera variable tiene por objetivo explicitar los efectos del modo en el cual se designa un Estado central. Específicamente, si el criterio de composición de la Asamblea Constituyente es en base territorial, es decir que cada unidad subnacional tiene un voto igual a uno; o lo es en base poblacional, de modo que cada estado tiene determinado número de votos dependiendo de la cantidad de población que posea. En este sentido, como se comprobó que Brasil poseía un alto grado de heterogeneidad en la dotación de factores, es esperable que el criterio elegido lleve a distintos resultados de instituciones. Mientras que una representación netamente territorial otorgaría mayor poder político a los estados menos poblados, afectando el tamaño del Estado central y su capacidad para obligar a las provincias más pobladas a la redistribución; una representación netamente poblacional, determinaría la preeminencia de las provincias más pobladas por sobre las otras e incitaría a la creación de un Estado Nacional con bajas prerrogativas en cuanto a las atribuciones locales, de modo que cada estado pudiera definir sus propias políticas comerciales y fiscales sin injerencia de la Federación.

Para el caso brasileño, se observa que la composición de la Asamblea Constituyente era mixta, aludiendo a una representación territorial (senado) al igual que poblacional (diputados). En 1890, mediante el decreto nº 511, se definen 205 diputados y 63 senadores para formar parte de la Convención Constituyente. De este modo, se garantiza la traducción más o menos directa de capacidad económica de los estados subnacionales en capacidad política. Es así que, se puede definir la Constitución Federal de 1891 como el resultado de altas prerrogativas locales

en materia fiscal, económica y política en detrimento de la capacidad nacional para administrar el territorio.

Autonomía Institucional Brasileña

En esta sección se caracteriza el grado de autonomía institucional subnacional para Brasil. Como se mencionó anteriormente, se estudian cuatro atributos centrales para explicar la heterogeneidad en el diseño de las instituciones subnacionales. A saber, la configuración del sistema electoral estatal provincial, el calendario electoral subnacional, la posibilidad de reelección subnacional y la duración del mandato del Poder Ejecutivo provincial.

En primer lugar, a diferencia del caso argentino, en Brasil las instituciones electorales son de competencia federal (Bohomoletz de Abreu Dallari, 1986, 318). De este modo, la Constitución Nacional define que “El mandato de los Diputados Estatales será de cuatro años, *aplicándoseles las reglas de esta Constitución sobre sistema electoral*³¹, inviolabilidad, inmunidades, remuneración, pérdida del mandato, licencia, impedimentos e incorporación a las Fuerzas Armadas.” (C.N., Art. 27, 1988). Asimismo, según el artículo 84 del Código Electoral Nacional, el poder legislativo estadual es unicameral (asamblea legislativa) y obedece al principio de representación proporcional. Esta asamblea según el artículo 27 de la Constitución de la República Federal Brasileira, debe contar con el triple de bancas con las que ese estado en particular está representado en la Cámara de Diputados Federal. Cuando un estado tiene más de doce diputados federales, hay que sumarle la diferencia entre la cantidad de diputados federales y doce. En otros términos, si D(e) son diputados estaduais y D(f) son diputados federales:

³¹ La cursiva es propia.

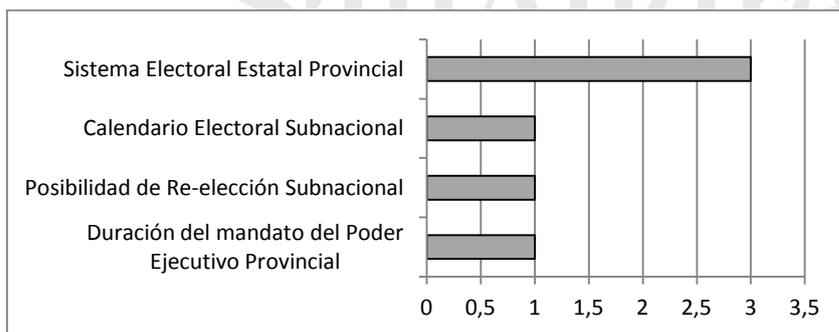
En cuanto al segundo atributo, Brasil dispone en el artículo 85 del Código Electoral Nacional que “La elección para Diputados Federales, Senadores y suplentes, Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores, Vicegobernadores y Diputados Estadales tendrá lugar, simultáneamente, en todo el País”³². De modo que el calendario electoral es materia exclusiva de la Nación.

Por otra parte, Brasil indica en su Carta Magna que los Gobernadores al igual que los representantes de los poderes ejecutivos a nivel nacional y municipal, sólo pueden ser reelectos para un único período inmediato³³. Entonces, el Estado central defina la existencia de reelección para todas las unidades subnacionales restringiéndolas a un único período.

Finalmente, en cuanto a la duración del mandato del Gobernador, Brasil dispone en la Constitución Nacional que debe ser de una duración exacta de cuatro años³⁴.

A modo de resumen, debajo figura un gráfico con la caracterización de la Autonomía Institucional para Brasil.

Gráfico 5.4 Autonomía Institucional Subnacional para el caso de Brasil en la actualidad.



Fuente: *Elaboración Propia*.

³² La traducción es propia.

³³ Art. 14, inc. 5º, Constitución de la República Federal de Brasil “O Presidente da República, os governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.”

³⁴ Art. 28, Constitución de la República Federal de Brasil “A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos (...).”

Conclusión. Presión por descentralizar.

Recapitulando, se analizaron cómo las estructuras sociales y económicas que permitieron la unión en 1822 bajo la forma de un Imperio, fueron desintegrándose a medida que emergieron nuevos actores y los intereses de las élites se diversificaban. En primer lugar, la ausencia de amenaza externa, al igual que en el caso argentino, permitió a las élites regionales optar siempre por sus estrategias individuales antes que la cooperación. A causa de ello es posible que recién después de medio siglo de sub-representación creciente de los estados del Sureste, éstos busquen cooperar con otro actor decisivo para la caída del régimen monárquico. Los militares jugaron un rol preponderante en equilibrar la balanza a favor de las regiones del Sur, quienes fuertemente cohesionados por las experiencias pasadas, deseaban una articulación a nivel nacional para no permanecer fraccionados bajo el poder político de las élites regionales que lo anulaban como actor estratégico. Asimismo, la heterogeneidad en la dotación de factores se trasladaba directamente a las preferencias en torno al tipo de sistema político y de políticas comerciales, indicando cómo la región del Noreste permaneció apegada a la lógica del Imperio, mientras que el Sureste en pleno desarrollo económico pujaba por la caída del régimen y el posterior establecimiento de un Estado Federal que otorgara alta autonomía administrativa, fiscal y política a los estados provinciales. Por último la composición de la Asamblea Constituyente de acuerdo a los criterios territoriales y poblacionales, permite reflexionar sobre el éxito de las regiones del Sur en establecer la negociación federal en sus términos. De esta manera, el Noreste no tenía posibilidades de negociar a favor de un Estado central grande ya que se veía anulado por la representación del Sureste y el Sur que bloqueaban sus intenciones en la mesa de negociación.

Ahora bien según se analizó anteriormente, Brasil en la actualidad no refleja un alto grado de autonomía política, ¿Qué motivó a las provincias a ceder parte de su autonomía política? Parte de la explicación radica en la década de 1930 durante el mandato de Getulio Vargas. La

depresión económica mundial de 1929 afectó severamente a los estados brasileiros en mayor medida, quiénes dependían de la exportación. Cuando Getulio Vargas llegó al poder mediante una rebelión armada en 1930, impulsó un mecanismo de devolución de poder mediante el cual las provincias cedían parte de su soberanía a cambio de que el estado federal salde las deudas estaduais. São Paulo, en ese entonces sufría por la drástica caída del precio internacional del café –su principal producto- y si bien era hasta el momento el estado más poderoso, estaba al borde de la quiebra financiera viéndose disminuida su capacidad de maniobra. Las acciones del estado central no se limitaron a restricciones fiscales, como cuenta Jonathan Rodden: “Bajo el *Estado Novo* instituido en 1937, Vargas completa su proyecto *Hamiltoniano* cerrando las legislaturas estaduais, reemplazando los gobernadores electos con interventores asignados a nivel nacional reduciendo drásticamente el poder impositivo de los estados y afirmando la supremacía federal sobre el comercio entre estados subnacionales”³⁵ (Rodden; 2006, 259). La vuelta a la democracia en 1946 se caracterizó por una descentralización política y fiscal, pero como menciona el autor, la asistencia financiera por parte de Vargas en 1930 fue un golpe a largo plazo del concepto de soberanía estatal en Brasil.

Universidad de
San Andrés

³⁵ La traducción es de mi autoría.

México



El Virreinato de Nueva España en 1810

Fuente: Brian, Hamnett. 2004.

A Concise History of Mexico.

A diferencia de los casos presentados anteriormente, las luchas por la Independencia en México duraron once años. El proceso iniciado en 1810 culminó con la firma del Plan de Iguala en 1821, por el cual se declara la independencia. Esta dilación puede explicarse en parte a que la iniciativa de separación de España, es resultado de un contexto internacional más que una consecuencia de cambios internos en el territorio mexicano. La derrota marítima de España en

Trafalgar frente a Gran Bretaña (1805) y el posterior encarcelamiento de Carlos III, rey de España, y su hijo Fernando VII por las fuerzas francesas, marcaron el declive de la Monarquía española como potencia mundial.

En términos generales, las élites mexicanas estaban conformes con ser parte de España y si bien demandaban creciente autonomía era porque querían tener el mismo status que los reinos de la península ibérica. En 1808 la designación de José Bonaparte como rey de España, por su primo Napoleón Bonaparte, fue determinante para instar a la creación de un gobierno propio: hubo unanimidad en el rechazo a una autoridad impuesta por extranjeros. La determinación en generar un gobierno propio era compartida, mas no así el modo en el cual se organizaría ese poder supremo. Es por ello que se puede caracterizar el siglo XIX como una etapa de enfrentamientos entre distintos actores que tenían por intención imponer su visión de Estado, pero ninguno de ellos con la suficiente capacidad como para resolver el vacío de poder mediante un acuerdo duradero en el largo plazo. Sucesivas revueltas, golpes de estado y fallidos regímenes instaurados de corte centralista y federal caracterizaron la inestabilidad dominante durante el siglo XIX. Recién en 1917, México se organiza políticamente como la federación que existe en la actualidad.

Teniendo en cuenta lo antedicho, este apartado se detiene a analizar la formación del primer Estado federal en 1824. Luego de la caída del Emperador Iturbide y junto con él, del primer Imperio Mexicano, México modifica su régimen político mediante la adopción de una constitución federal. Lo distintivo del caso, a diferencia de Argentina y Brasil, es el fracaso de este proyecto que sólo duró once años desde 1824 hasta 1835. A continuación, se explican las variables que influyeron en el tipo de Estado federal concebido y se define el nivel de autonomía institucional propio del federalismo mexicano.

A los fines del presente trabajo, se agrupan los estados que forman parte del territorio mexicano en bloques regionales. El criterio de selección se diferencia de los otros casos, por las

diferencias en la distribución territorial que presenta México en comparación con Argentina o Brasil. Específicamente se observa un alto grado de concentración de recursos administrativos y políticos, en la etapa previa a la conformación estatal, en el centro del territorio. Cuanto más alejadas se encontraban las ciudades del centro (actual Distrito Federal) menor capacidad de poder éstas detentaban. En este sentido, las ciudades más importantes de los estados mexicanos no se caracterizaban por una distribución de acuerdo a un criterio económico³⁶ (Argentina) y/o geográfico³⁷ (Brasil) sino más bien en torno a un criterio administrativo³⁸. A modo de ejemplo, se observa en el mapa ubicado al principio del apartado que San Luis de Potosí al igual que Durango eran extensos territorios ubicados al Norte en la frontera con Estados Unidos, pero su capital estaba ubicada al sur de las intendencias, cerca de la ciudad de México. Es esperable que un estado con recursos limitados para establecer el control sobre su territorio, experimente mayores riesgos en asegurar la soberanía si la sede del poder regional no coincide con un punto central en el territorio.

De este modo se definen tres bloques regionales: los territorios nacionales, los estados periféricos y los estados centrales tomando en cuenta las diferencias de poder con la cual contaban para definir la negociación federal a su favor. Entre los primeros, se encuentran las jurisdicciones de Alta California, Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México. Con respecto a los estados periféricos, se cuentan los estados de Coahuila y Texas, Chiapas, Chihuahua, Durango, Nueva León, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

³⁶ El desarrollo económico por etapas (primero el Interior y posteriormente Buenos Aires y el Litoral) y los cambios en el eje económico (economía del Alto Perú y después economía regida por el comercio ultramarino) generaron una distribución dispersa del poder económico y político.

³⁷ Se podría decir que el desarrollo de las ciudades en Brasil estuvo intrínsecamente relacionado con el desarrollo económico y éste a su vez, definido por la accesibilidad al mar o ríos. Predominantemente, las ciudades brasileras más importantes son costeras.

³⁸ "Este era particularmente el caso de las regiones periféricas del Norte y el Sur como Sonora, Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Yucatán y Chiapas. En las áreas cercanas a la capital (Veracruz, Puebla, Oaxaca, Michoacán, Jalisco, San Luis Potosí, Querétaro y demás) en las cuáles era práctico, aunque poco posible, hacer marchar un ejército para castigar a un oficial disidente, su poder estaba más supervisado. Aún así en estas regiones el gobierno central era débil para imponer sus objetivos" (Costeloe, 1993, 8)

Por último, en cuanto a los estados centrales, se observa Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis de Potosí y Zacatecas.

Cabe destacar que México sufrió varias transformaciones territoriales antes y después del período analizado, con lo cual algunos de los estados mencionados anteriormente fueron divididos como en el caso de Sonora (escindido en Sonora y Sinaloa) o fusionados como los territorios nacionales de Alta California y Baja California. Estas transformaciones estuvieron ligadas principalmente a cambios políticos y no solían responder a un plan estratégico de desarrollo nacional. Como tales, son muestra de la inestabilidad que reinó en México hasta entrado el siglo XX.

Determinantes de la Autonomía Institucional

Presencia de Amenaza Externa

En esta sección se tiene por objetivo analizar si las élites regionales percibieron la existencia de alguna amenaza externa. Tal como se ha definido para que resulte efectiva la amenaza externa no es necesario que exista un ataque concreto, sino que se focaliza en la percepción de inseguridad de las élites. Cuando una élite regional está en riesgo, buscará la protección de un Estado con la capacidad suficiente para centralizar recursos de otras regiones y volcarlos en la defensa territorial. En este sentido, las élites regionales son las que afrontan con los mayores costos por la no cooperación y preferirán acordar lo más pronto posible, cediendo en un mayor número de políticas persiguiendo este fin. En otras palabras, la estrategia de una élite en peligro se transforma en una trampa a futuro porque conceden en un amplio conjunto de políticas con miras a un objetivo específico inminente y *a posteriori* acarrear con los costos de sus limitaciones.

En cuanto al caso mexicano, se puede observar que las élites regionales temían que la Declaración de Independencia no fuera tomada como definitiva ante los reclamos españoles. En palabras de Michael Costeloe (1993, 21) “la emancipación conseguida por Iturbide era entendida como insegura y vulnerable. Por los próximos treinta años, si no más, varios mexicanos pensarían que la re-colonización del país siempre era posible y los sucesos históricos volverían reales sus miedos cuando Napoleón III impuso a Maximiliano como su emperador. La amenaza más inmediata, que persistiría hasta 1833, provenía de España en particular Fernando VII, quién era conocido por haber jurado que nunca sacrificaría sus intenciones por su antigua colonia”. En este contexto, los estados preocupados por generar una defensa que bloquee las intenciones españolas de restauración, tuvieron por objetivo constituir rápidamente un Estado central con amplias atribuciones en materia económica, política y fiscal que tenga suficiente poder para centralizar recursos pero que a su vez admita cierto nivel de autonomía para los estados-parte. En este sentido, el régimen federal resultante de 1824 fue predecesor de un intento por constituir un Imperio. Los dos proyectos tenían por intención final la defensa del territorio, pero el primero de ellos fracasó en proveer de estabilidad económica al igual que dejaba en segundo plano la participación de las unidades subnacionales en el Estado. Buscando dar solución a los problemas mencionados se crea la Constitución de 1824, a partir de la caída del Imperio en 1823, que ejemplifica cómo la existencia de amenaza externa afecta la percepción de las élites regionales. Éstas, viendo peligrar su existencia, constituyen un Estado fuerte para poder comandar los esfuerzos de defensa pero a la vez federal, para conceder autonomía a las provincias.

Heterogeneidad en la Dotación de Factores

El análisis de la dotación de factores de los bloques regionales, permitirá definir la distribución territorial del poder, las élites regionales más aventajadas y perfilar cuáles son sus preferencias

sobre el tipo de Estado Nacional que tendrán por intención constituir. En principio, se analiza específicamente la distribución de la población y luego, la diversidad y composición de las actividades económicas regionales.

En primer lugar, la distribución poblacional actúa como un indicador de la fuerza de trabajo con la que cuenta un estado. Si la población se encuentra distribuida de forma desigual a través del territorio, las provincias más pobladas cuentan con mayor poder relativo frente a las otras. Asimismo, se espera que en un caso de alta desigualdad en la distribución poblacional, cada élite regional tenga un tipo de preferencias políticas en torno al centro a constituir distinto dependiendo de cuan poblada esté.

Para el caso mexicano, salvo el 1º censo de Revillagigedo en 1790, no existe información confiable sobre la composición poblacional hacia 1824, antes de la creación del Estado Federal. Tomando en cuenta que durante el 1º Congreso Mexicano en 1820 se estimó la cantidad total de población en el territorio de 6.204.000 habitantes se puede decir que la población mexicana creció en treinta años aproximadamente un 40%. Asimismo, como se observa en la Tabla 5.5, los estados más poblados se encuentran en el centro del continente, tales como: México (1.147.973 hab.), Puebla (528.463 hab.), Guadalajara (505.428 hab.), Guanajuato (430.127 hab.) y Oaxaca (411.336 hab.). Estas cinco intendencias constituyen aproximadamente el 70% de la población total (para el censo 1790) y en cuanto a extensión territorial son menos del 10% de lo que constituía México en ese entonces. Por otra parte, como se observa en el Gráfico 5.6 los estados periféricos, menos poblados que los centrales, componían el 16% de la población del momento. En cuanto a los territorios nacionales, la densidad poblacional era baja debido a la combinación de escaso número de habitantes y territorios extensos. Muestra de ello es que parte de estos territorios nacionales del norte se perdieron en la derrota con Estados Unidos (1846-1848) y la superficie total que ocupaba México pasó de 4.925.283 km² a la actual configuración de 1.972.550 km².

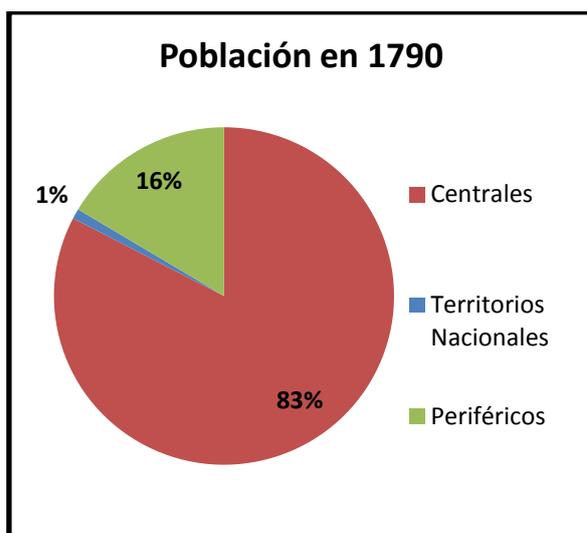
En conclusión, se observa que México concentra la mayor parte de su población en el centro del territorio. Esta distribución puede deberse al tipo de régimen colonial y territorialización establecido por la Corona Española. Como explica James Mahoney (2010, 60): “Los españoles no persiguieron un asentamiento a larga escala o la creación extensa de instituciones antes del siglo XVIII, aún en las áreas más lucrativas. En cambio, fue en la capital del Imperio Azteca, cuya riqueza mineral los conquistadores encontraron demasiado pequeña, que las instituciones coloniales y las personas se concentraron”. Cabe destacar que México fue la primera colonia española en América, llamada Nueva España, al igual que fue la de mayor duración: aproximadamente trescientos años desde 1535 hasta la independencia de los Estados Mexicanos en 1821, recién reconocida en 1836 por España.

Tabla 5.5 Cantidad de habitantes por estado hacia 1790.

Regiones	Intendencias	Total Población 1790
Centrales	México	1.147.973
	Puebla	528.463
	Guadalajara	505.428
	Guanajuato	430.127
	Oaxaca	411.336
	Valladolid	287.841
	San Luis de Potosí	242.280
	Zacatecas	130.273
	Tlaxcala	59.148
Periféricos	Mérida (Yucatán)	364.022
	Veracruz	163.539
	Durango	123.070
	Sinaloa	55.062
	Sonora	38.305
Territorios Nacionales	Nuevo México	30.953
	Alta California	8.540
	Baja California	4.076
Total	Nueva España	4.530.436

Fuente: *Censo de Revillagigedo de 1790.*

Gráfico 5.6 Representación territorial a razón del porcentaje poblacional hacia 1790.



Fuente: *Censo de Revillagigedo de 1790*.

En cuanto a la actividad económica, durante y en el período previo a la conformación del Estado Federal, México experimentó una gran crisis económica agravada por dos factores. En primer lugar, los gastos que demandaron las guerras por la Independencia desestabilizaron las cuentas nacionales de México. Si bien se declara la Independencia en 1821, los temores a la reconquista no sucumben sino hasta 1833, año en que fallece Fernando VII. En segundo lugar, el principal producto exportador de Nueva España, el metal, sufrió una crisis productiva en parte, debido a la sobreexplotación minera en siglos anteriores y en parte, debido a los disturbios sociales y militares. Si bien en 1821, México disminuyó su producción a un cuarto de la producción total para el período 1780-1800; el 85% de los bienes exportados en ese año, eran metales y minerales que provenían principalmente del estado de Zacatecas (Estadísticas Históricas de México, 2009, 34).

En líneas generales desde 1815 y durante más de diez años, la balanza comercial arrojó cifras negativas. Como la economía local estaba volcada a la producción de materias primas, debían importar las manufacturas de primera necesidad desde Europa. Recién a partir de 1835, finalizada la federación y habiéndose instaurado un régimen centralizado; se efectúa desde el gobierno nacional una política industrial de producción textil que, después de una década,

alcanzaría altos niveles de producción abasteciendo de vestimenta al grueso de los trabajadores mexicanos. A diferencia de los casos de Argentina y Brasil, México se caracterizaba por poseer una zona de producción agrícola principal ubicada en el centro del país y focos regionales organizados alrededor de las minas (Bazant, 1985). Muestra de la ausencia de una política de crecimiento económico a largo plazo, fue la lenta recuperación en la producción minera que se debió a la apertura de otros centros, como el de Zacatecas, más que a la mejora en la extracción de los centros pre-existentes. Por otra parte, las plantaciones de caña de azúcar y la producción de algodón se mantuvieron en crisis hasta mediados del siglo XIX y sólo el cultivo de cereal, con sede central en Michoacán se había recuperado para 1820. Asimismo, estados como Puebla y Veracruz fueron protagonistas con posterioridad de la revolución textil por la abundancia en recursos naturales como el agua y la producción de algodón.

En conclusión, el mapa económico de México previa organización nacional, se caracteriza por la diversidad productiva regional sin llegar a ser ninguno de esos centros, salvo la actividad minera, un motor de desarrollo económico a nivel nacional. Ante este panorama, el 1º Imperio de México fracasó en aliviar la situación. Asimismo, hacia dentro de los estados, la crisis económica imperante urgió a las élites regionales y les impidió pensar en un horizonte temporal a largo plazo, ligando sus decisiones a la inmediata protección de su posición de poder. Veracruz por la producción de tabaco y algodón, Puebla por la incipiente industria textil y Zacatecas por la producción minera eran los estados más poderosos, quiénes influenciaron a sus milicias locales a tomar control de la política nacional, mediante la financiación de revueltas (Costeloe, 1993,9). Estos enfrentamientos también llamados *pronunciamientos*, involucraron diversos grupos de interés locales, aumentando el malestar social y la crisis económica por la baja productividad y la destrucción de los recursos.

Criterio de Composición Poblacional en la Constituyente

Finalmente, queda por analizar cuál era el criterio de composición de la Asamblea Constituyente. Como se describió anteriormente, la decisión sobre quiénes y de qué modo eligen el Estado a concebir, es una decisión política en sí misma.

Dada la caída del Imperio y la necesidad pronta por constituir una Nación que organice de forma centralizada la defensa, las élites mexicanas tuvieron por intención constituir un Estado Federal. Este Estado central, si bien se creó mediante la aprobación de la Constitución de 1824, se suele asociar el Acta Constitutiva de 1823 como parte del mismo fenómeno (Rabasa, 1986). En este sentido, los Constituyentes, el espíritu de los textos y hasta algunos de sus artículos, literalmente son los mismos. La Asamblea Constituyente reunida por primera vez en pos de la creación del Acta Constitutiva, se formó mediante una convocatoria bajo el sistema de elección indirecta, asignando un diputado cada 50 mil habitantes. De este modo, y a diferencia de los casos anteriores, se observa que México conformó la Asamblea Constituyente mediante un criterio netamente poblacional. En este sentido, se observa que la inequidad en la distribución de los factores se trasladó a la mesa de negociación por la conformación del Estado central, haciendo que el resultado institucional sea poco favorable para los estados periféricos y aún menor para los territorios nacionales.

Autonomía Institucional Mexicana

En esta sección se caracteriza el grado de autonomía institucional subnacional para el caso mexicano. Como se mencionó anteriormente, se estudian cuatro atributos centrales para explicar la heterogeneidad en el diseño de las instituciones subnacionales. A saber, la

configuración del sistema electoral estatal provincial, el calendario electoral subnacional, la posibilidad de reelección subnacional y la duración del mandato del Poder Ejecutivo provincial. En primer lugar, México a través de su Constitución Nacional define en el artículo 116 inciso 1º que “(...) La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.” Así como también, define un piso para las bancas legislativas acorde al porcentaje poblacional del estado en cuestión. En este sentido, los estados subnacionales son los sujetos en control de la forma del sistema político subnacional atendiendo al criterio guía que la Nación establece acorde a la dimensión poblacional del distrito.

En cuanto al segundo atributo, como se mencionó anteriormente, el artículo 116 indica que el sistema electoral subnacional queda en jurisdicción de la provincia, por lo tanto se entiende que el calendario electoral es asimismo, competencia subnacional, quedando a criterio de las respectivas provincias acordar las elecciones para la misma fecha que las nacionales o desplazarlas para antes o después dentro del año electoral.

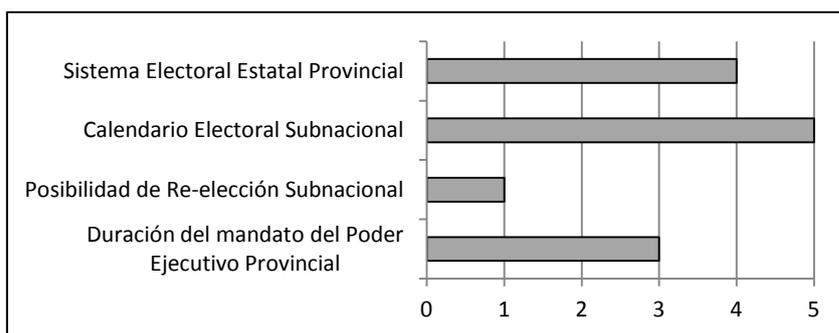
El tercer indicador, se explicita en el artículo 116 de la Constitución Nacional de la siguiente manera “Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.” De este modo, México prohíbe la reelección del ejecutivo a nivel subnacional.

Por último en cuanto a la duración del mandato del Gobernador, México define un límite de años, permitiendo a los estados decidir hasta un máximo de seis años³⁹.

A modo de resumen, debajo figura un gráfico con la caracterización de la Autonomía Institucional para México.

³⁹ Art. 116, inc. 1º, Constitución Nacional de los Estados Unidos Mexicanos “Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.”

Gráfico 5.7 Autonomía Institucional Subnacional para el caso de México en la actualidad.



Fuente: *Elaboración Propia.*

Conclusión. Equilibrio Inestable.

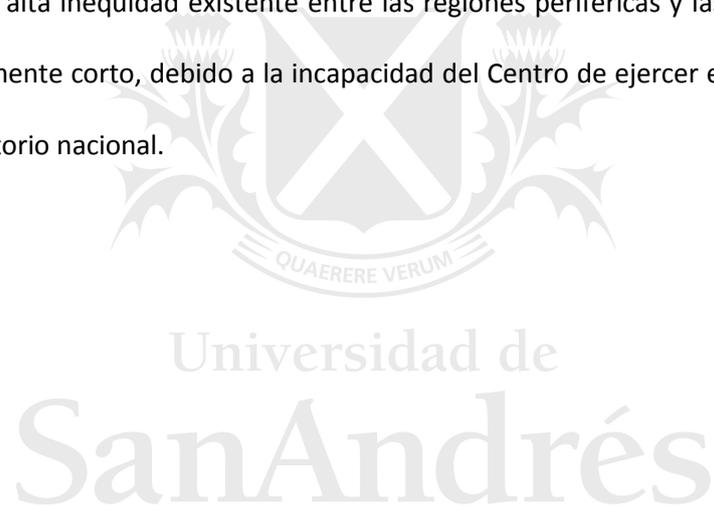
La interacción entre actores políticos se basa en un juego de sucesivas repeticiones. Con lo cual informarnos sobre las capacidades de los distintos actores en momentos de coyuntura crítica –como por ejemplo la lucha por la Independencia de México y las subsiguientes para la organización nacional- es una manera de identificar las características que se cristalizaron y aún hoy pueden observarse.

Durante gran parte del siglo XIX, México experimentó amenaza externa en principio por España y en segundo término por Estados Unidos. La débil situación económica del territorio, la presencia administrativa en ciertas ciudades y en otras de modo virtual, dificultaron la concreción del principal objetivo con el que fue constituida la Unión: la defensa. Tal era la situación nacional que el Estado no podía procurar que las provincias realicen el pago de impuestos de acuerdo a las leyes fiscales en la Constitución.

Asimismo, la existencia de una dotación heterogénea de factores permite caracterizar dos situaciones disímiles conviviendo bajo un mismo régimen. Mientras que los estados del centro, quienes concentraban la mayor parte de los factores de producción, lograron conformar un Estado Federal que les permitía tener autonomía mientras compartían los costos de la defensa

conjunta; los estados periféricos y los territorios nacionales, escasamente poblados y con pequeñas economías (con baja incidencia a nivel nacional), se incorporaron a una Nación que los mantenía alejados de la toma de decisión. El Estado Federal no tenía capacidad para asegurar la defensa de los estados del norte, ni tampoco contaba con presencia como para forzar a que cumplan con los pagos para la Nación. La periferia a lo largo del siglo XIX se declaró independiente como en el caso de Texas y Yucatán o fue ganada por Estados Unidos en la guerra contra México en 1846.

Por último, el criterio de composición de la Asamblea Constituyente poblacional enfatizó la desigualdad en la distribución de recursos entre estados. Es así que el Estado constituido en 1824 cristalizó la alta inequidad existente entre las regiones periféricas y las centrales por un período relativamente corto, debido a la incapacidad del Centro de ejercer el monopolio de la fuerza en el territorio nacional.



Capítulo VI. Conclusión Comparada

Hasta aquí se expuso la teoría mediante tres estudios de caso analizados individualmente como sistemas cerrados en sí mismo. La propuesta del presente apartado, es poner en interacción los resultados empíricos para reflexionar sobre la capacidad explicativa de la teoría y plantear la agenda de investigación por venir. A modo de cierre, se plantea de un modo novedoso, la importancia del estudio de la territorialización del poder y su perdurabilidad en el largo plazo.

La fortaleza del análisis histórico-institucional radica en la capacidad de dar cuenta de las tendencias en el largo plazo, focalizando en estructuras que permanecen, transforman o desaparecen en el tiempo por efecto de la acción humana. Bajo este marco, analizar el punto de partida desde el cual se constituye una institución que distribuye poder, es imprescindible para explicar la actual distribución de poder político en el territorio. Las falencias de este tipo de estudio provienen de la misma fuente que sus ventajas: no explican adecuadamente el cambio y por ende, la estrategia humana se coloca en un segundo plano. En este sentido, trabajar sobre los horizontes de planeamiento de las élites regionales, sus expectativas, preferencias sobre políticas y sus intereses materiales son recursos que tenían por objetivo remarcar la acción humana en el resultado institucional específico.

Debido al carácter exploratorio de la investigación se entiende que los atributos presentados para caracterizar el nivel de autonomía institucional subnacional, son una primera formulación del problema. Uno de los objetivos principales era insertar en la agenda de discusión el problema de la autonomía institucional que fue eclipsado por el estudio de otros tipos de autonomía (fiscal, administrativa). Asimismo, el índice utilizado puede funcionar en posteriores análisis que tengan por objetivo aumentar el número de atributos a considerar.

Nuevamente, se comprueba que la famosa tesis de William Riker sobre la incidencia de la amenaza externa en la conformación de un Estado federal se encuentra en lo cierto y pondría que se confirma. Así como también, y gran parte de la literatura revisionista remarcó, la amenaza externa no es una condición necesaria ni suficiente para la creación de un régimen federal. En los casos estudiados, sólo México expone la presencia de amenaza externa a diferencia de Argentina y Brasil. De acuerdo con lo esperado, la amenaza externa redefine los horizontes temporales de planeamiento de las élites en peligro debiendo éstas, buscar protección en la creación de una Unión fuerte que pueda defender a sus partes componentes. Las élites mexicanas expectantes por la creación de un Estado Nacional, pactaron amplias prerrogativas para el nivel de gobierno nacional en detrimento de la autonomía institucional. Este resultado institucional no resultó un equilibrio estable y muestra de ello fue su corta duración (once años). En términos generales, una negociación realizada bajo un contexto en el cual algunas élites ven amenazada su integridad territorial, es una negociación costosa a futuro para esas élites y por lo tanto, habrá más probabilidades de enfrentamientos posteriores para establecer otro punto de equilibrio una vez que se diluya la amenaza interna que impulsó al resultado de la negociación. Pareciera ser que la Guerra de Secesión de Estados Unidos en 1861 y la Revolución Mexicana en 1917 son muestra de lo mencionado.

Por su parte, la distribución territorial de los factores de producción es un elemento imprescindible para comprender los intereses en juego al momento de crear un Estado central. En sintonía con la literatura que surgió a partir de la maldición de los recursos (Auty, 1993), se observa una alta correlación entre la geolocalización de los recursos materiales, el tipo de recursos (no renovables/renovables; mano de obra intensivos, etc.) y quiénes tienen propiedad sobre los mismos. El poder político que detentan las élites regionales se encuentra intrínsecamente relacionado con el desarrollo económico de la zona en particular. De este modo, el desarrollo económico diversificado y por etapas que experimentó Argentina (primero el Interior y posteriormente Buenos Aires y el Litoral) y Brasil (primero el Noreste y después las

regiones del Sureste y Sur), generó élites contrapuestas cada una interesada en conformar un tipo de Estado diferente acorde a sus preferencias. En este sentido y como se verá en la segunda parte, cuando una región se desarrolla, genera alrededor actores con intereses materiales (asociados a la actividad) y preferencias políticas (asociadas al tipo de atribuciones que el Estado regente debería tener). Igualmente, el declive de estas economías no conlleva en sí mismo, la renuncia de las élites regionales por poder político. Similar a los efectos de la descentralización, la devolución de poder especialmente político, pareciera ser un camino de una sola dirección.

Esta heterogeneidad marcada para los casos de Argentina y Brasil, no lo es tanto para el caso de México. Si bien existía diversidad en la dotación de factores, el desarrollo económico del país estuvo ligado fuertemente a la región central, lugar de asentamiento de la Corona Española desde el siglo XVI. De acuerdo a lo explicado para Argentina y Brasil, como la concentración del desarrollo económico nacional se radicaba en el centro del país, es observable la ausencia de élites políticas allí en donde no había desarrollo económico. En este sentido la pérdida territorial de México durante el siglo XIX, puede deberse al aislamiento económico y político bajo el cual vivían los definidos territorios *periféricos*.

En suma, el análisis de la dotación de factores es fundamental cuando se tiene por propósito caracterizar la distribución de poder a nivel territorial, los actores clave y los debates que cortan transversalmente el escenario político. Argentina y Brasil son ejemplos de una alta heterogeneidad en la dotación de factores, mostrando élites regionales con intereses contrapuestos sobre los asuntos en materia económica, de representación política y social, que indujeron a la creación de un centro limitado, en armonía con el argumento propuesto/esgrimido por Wibbels y Beramendi (2010). En contraposición, México presenta una menor heterogeneidad en la dotación de factores que, sumado a la existencia de amenaza externa para algunas élites regionales, da como resultado la conformación de un Estado

central con mayor injerencia en las cuestiones locales que en los otros casos, con el objetivo inmediato de responder eficazmente con una política de defensa nacional.

El Criterio de Composición de la Asamblea Constituyente es de naturaleza distinta a los argumentos presentados anteriormente. Principalmente, como se ocupa de una decisión organizativa previa a la negociación constitucional, el alcance explicativo es acotado en comparación a las variables anteriores. Por otra parte, es un aporte novedoso a la literatura sobre formación estatal. Esta variable debe tomarse como una primera aproximación desde un enfoque distinto, al proceso de toma de decisión. Como se mencionó anteriormente, una institución es principalmente una decisión distributiva que tiende a retroalimentarse a largo plazo. Si bien la literatura aplica esta concepción al análisis del desarrollo y el cambio institucional, no existen estudios sobre el efecto de las decisiones que moldean el ámbito decisorio. La elección por una Asamblea Constituyente que se parezca a la Cámara del Senado (mismo número de votos para los estados) o a la Cámara de Diputados (número de votos proporcionales a la población estadual), no se encuentra carente de efectos políticos en el resultado institucional que se concebirá. Tanto Argentina en 1853, como México en 1824 y Brasil en 1891, indican que el tipo de representación genera tendencias a favor de ciertos estados y en detrimento de los demás. Mientras que una representación poblacional refleja la distribución del poder material al momento de la negociación, una representación territorial distorsiona este parámetro sobre-representando a las unidades menos pobladas. *Ceteris paribus* las regiones tienen un interés primigenio por mayor autonomía, pero ante la escasez de recursos económicos locales las provincias menos pobladas prefieren la creación de una Unión fuerte con objetivos redistributivos. En este sentido, Brasil utilizó un criterio de representación mixta (territorial y poblacional) y México un criterio poblacional, traduciendo las diferencias de poder regional a la mesa de negociación, bloqueando el efecto distorsivo. En cambio, la Asamblea argentina de 1853 da como resultado un Estado central que tiene injerencia sobre los recursos económicos más importantes para la época. La no participación

de Buenos Aires de la Asamblea dejó por unos años a un Estado central fuerte en la forma pero débil de hecho ya que, hasta la firma bonaerense en 1861 aceptando la Constitución Nacional de 1853, la Aduana bonaerense, principal recurso en disputa, se mantuvo en manos del Estado de Buenos Aires. Finalmente, la aceptación de Buenos Aires a ingresar a la Confederación fue precedida por una Asamblea bonaerense (conformada según las reglas del propio estado) que revisó y reformó el texto constitucional, siendo todas ellas aceptadas casi sin debate. Este último control realizado elevó a la provincia de Buenos Aires a un status de relevancia que ningún otro estado en la Asamblea de 1853 había tenido. Este evento, produjo un equilibrio estable, aceptado por las partes, y colocó a la Constitución Nacional como la más descentralizada de los casos estudiados, en términos de autonomía institucional.

De aquí en adelante

Existen tres aspectos sobre los cuales seguir investigando para profundizar en los determinantes de la autonomía institucional subnacional.

En primer lugar, es necesario ampliar el conocimiento que se tiene de la variable dependiente. Ampliar la cantidad de atributos analizados y especificar las diferencias y semejanzas con los otros tipos de autonomía revisados por la literatura, es un paso imprescindible para un mayor entendimiento. En relación con la teoría general, trasladar el análisis a otros regímenes federales puede brindar mayor luz sobre alguna variable omitida así como también, reevaluar la capacidad explicativa de los argumentos presentados. En segundo lugar, es importante investigar la capacidad explicativa de otro tipo de variables como el legado colonial. Ésta podría incidir en la distribución de poder económico y político en el territorio y por ende, en la posterior conformación del Estado Nacional. Debido a que los casos analizados son ex colonias, habría que considerar si los modos de administración del poder en épocas coloniales modelaron a las relaciones post-coloniales con cierta especificidad. En este sentido, los

recientes avances realizados por James Mahoney (2010) para relacionar el tipo de asentamiento que tuvieron los colonizadores en diferentes regiones y el posterior desarrollo económico de esos territorios en la actualidad, son un importante aporte.

Por último, el objetivo de la teoría era establecer cuáles son los determinantes de la autonomía institucional subnacional, pero igual de importante es explicar cuáles pudieran ser los efectos de distintos tipos de autonomía. Se puede pensar que un alto grado de autonomía en el diseño de las instituciones subnacionales incide negativamente sobre el funcionamiento del sistema nacional de partidos. Si todas las provincias pueden definir sus propias instituciones de gobierno es esperable en principio, que el escenario electoral a nivel nacional sea complejo e ineficaz, destinando mayor cantidad de recursos a la carrera electoral en los dos niveles de gobierno. Asimismo, se espera que un sistema de partidos nacional en este contexto sea inestable debido a la mayor dificultad para establecer una cohesión vertical en los partidos políticos.

Territorialización del poder ¿Un callejón sin salida?

A continuación se presentan mapas con demarcaciones de las ciudades y estados más importantes en la etapa de formación estatal de Argentina, Brasil y México que serán contrastados con mapas actuales de las ciudades más importantes. Este ejercicio en el cual se observa la territorialización del poder y su perdurabilidad funciona como una analogía de la continuidad del diseño institucional creado a través de la conformación estatal.

Al crearse una estructura, como puede ser una ciudad, se reparten recursos asimétricamente y se constituyen actores estratégicos que velan por sus intereses. En este caso, las estructuras coloniales se emplazaron en el territorio por distintos motivos, principalmente económicos, que establecieron pequeños centros de poder con decisión local administrativa (Cabildos,

Intendencias) difíciles de eliminar *a posteriori*. Ahora bien, atender a la dispersión territorial de estas estructuras de poder es un modo de observar el grado de descentralización territorial. Si existen numerosos centros de poder local dotados de decisión administrativa, política y fiscal y a su vez éstos se encuentran relativamente dispersos por el territorio nacional, es plausible considerar que ese conjunto de provincias al momento de constituir un Estado Nacional, pugnarán por un sistema político lo suficientemente descentralizado como para respetar las autonomías regionales. A la inversa, cuando se observa concentración en la distribución territorial de los centros de poder locales y éstos no cuentan con poder en la toma de decisión a nivel local, es indicador de un menor grado de descentralización, por ende, mayores posibilidades de constituir un centro fuerte en detrimento de la autonomía de las provincias.



Universidad de
San Andrés



Distribución poblacional en el territorio argentino

Fuente: Censo Nacional de 1869.

Realizado con Tableau Public.



Universidad

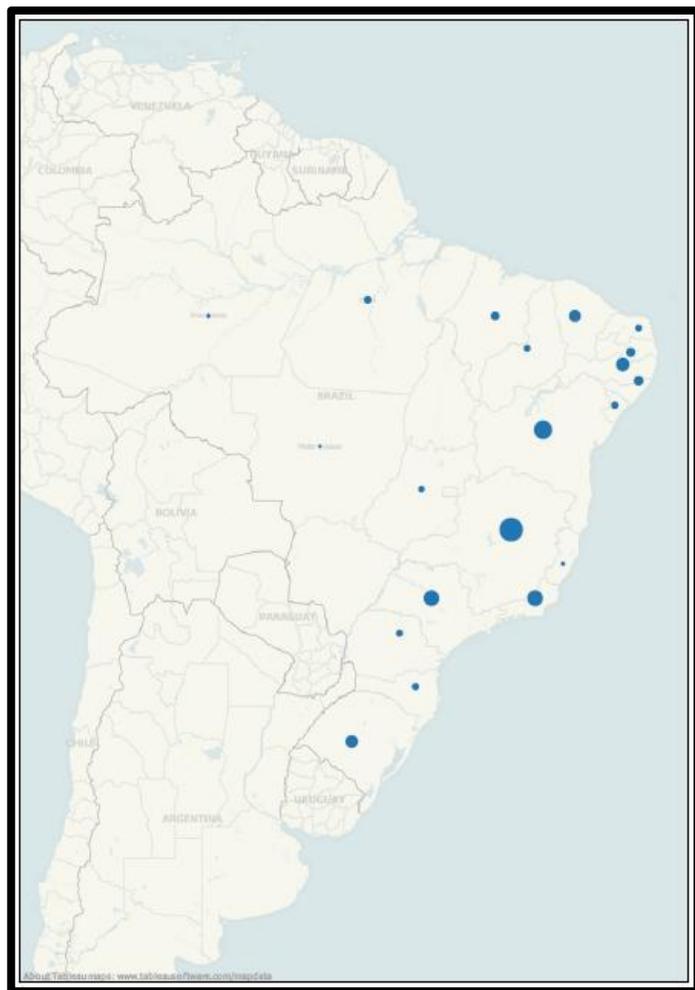
San Andrés



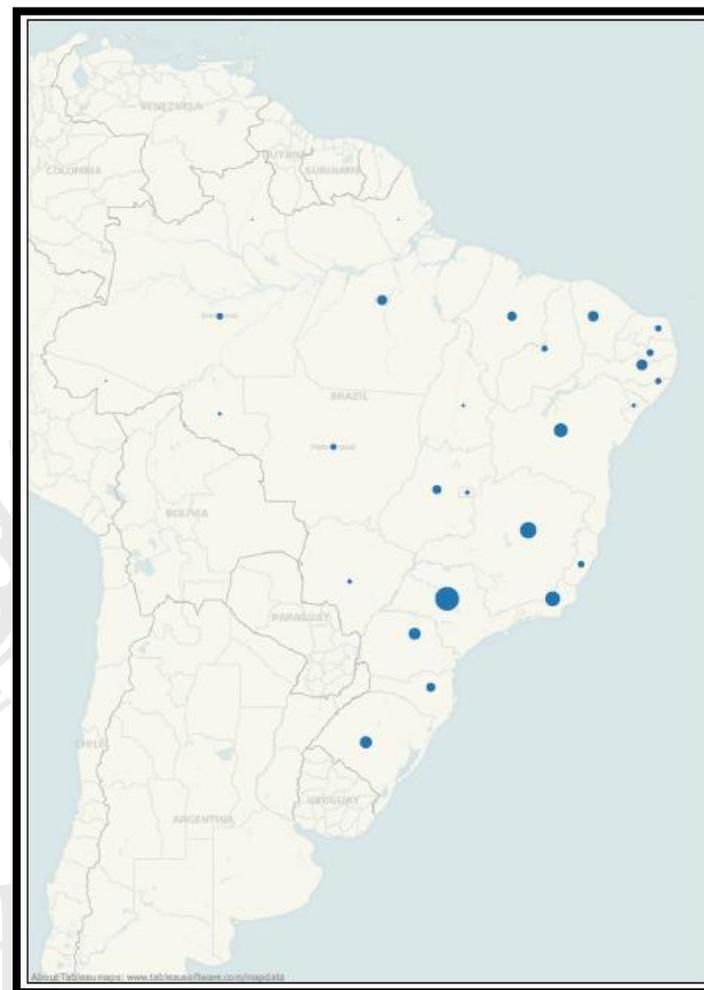
Distribución poblacional en el territorio argentino

Fuente: Censo Nacional de 2010.

Realizado con Tableau Public.



Distribución poblacional en el territorio brasileño
 Fuente: Censo Nacional de 1890.
 Realizado con Tableau Public.



Distribución poblacional en el territorio brasileño
 Fuente: Censo Nacional de 2010.
 Realizado con Tableau Public.



Distribución poblacional en el territorio mexicano

Fuente: Censo Nacional de 1895.

Realizado con Tableau Public.



Distribución poblacional en el territorio mexicano

Fuente: Censo Nacional de 2010.

Realizado con Tableau Public.

Como se puede observar en los casos presentados, los asentamientos poblacionales conformados antes de la creación del Estado nacional, siguen existiendo en la actualidad como las ciudades más importantes de las unidades subnacionales o algo así a las cuales pertenecen. La dispersión territorial de la estructura administrativa colonial, permitió la creación de un polo de poder regional que con el paso del tiempo, buscaría tener mayor decisión sobre los temas locales. En otras palabras, las estructuras establecidas responden a cierta distribución de poder que dificulta el cambio.

Para el primer caso, Argentina es el ejemplo más significativo, mostrando una distribución proporcional por todo el territorio colonizado; mientras que Brasil si bien se ajusta al primer caso, indica una tendencia a los asentamientos costeros, siendo menos proporcional en la distribución total a través del territorio. En cambio, México se asemeja más al segundo caso, mostrando una distribución territorial concentrada en la zona central. Las ciudades y capitales de los estados mexicanos, se sitúan (a diferencia de los otros casos) cercanas entre sí, principalmente en la meseta central, donde se encuentra en la actualidad el distrito federal. La distribución colonial en los tres casos, se mantiene y reproduce hasta en la actualidad indicando no sólo que existe dependencia de la trayectoria sino que también la distribución territorial del poder es un indicador a tener en cuenta cuando se analiza el grado de descentralización que un territorio muestra.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron. 2002. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *The Quarterly Journal of Economics*. 117(4): 1231-1294.
- Ansolabehere, Stephen, James Snyder y Michael Ting. 2003. Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter? *The American Political Science Review*. 97(3): 471-481.
- Auty, Robert. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*. Ed. London: Routledge.
- Bates, Robert; Avner Greif; Margaret Levi y otros. 1998. *Analytic Narratives*. Ed. Princeton: Princeton University Press.
- Bazant, Jan. 1985. Mexico from Independence to 1867. En: *The Cambridge History of Latin America (From Independence to 1870) (Vol. III)*. Leslie Bethell, Ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beramendi, Pablo y Erik Wibbels. 2010. Foundational Bargains: Distributive Conflicts and Representation in Federations. Preparado para APSA 2010.
- Boone, Catherine. 2003. *Political Topographies of the African State*. Ed. New York: Cambridge University Press.
- Behrend, Jacqueline. Introducción: política subnacional y democracia. *Revista SAAP*, vol. 5, nº2, noviembre 2011.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Ed. Buenos Aires: Prometeo.
- Collier, David y James Mahoney. 1996. Insights and Pitfalls: Selection Bias in Qualitative Research. *World Politics* (49): 56-91.

- Cortés Conde, Roberto. 1968. Algunos rasgos de la expansión territorial en Argentina en la segunda mitad del siglo XIX. *Desarrollo Económico* (8): 3-29.
- Costeloe, Michel. 1993. *The Central Republic in Mexico 1835-1846*. Ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary. 1997. *Making votes count: Strategic coordination in the World's Electoral System*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Díaz Cayeros, Alberto. 2006. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Eaton, Kent. 2001. Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999. *Journal of Latin American Studies*. 33(1): 1-28.
- Eaton, Kent y Tyler Dickovick. 2004. The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*. 39(1): 90-122.
- Engerman, Stanley, Kenneth L. Sokoloff y Miguel Urquiola. 2002. Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies. *Economía*. 3(1): 41-109.
- Escolar, Marcelo y Natalia Calcagno. 2004. Reforma Electoral Nacional y Reforma Electoral Federal. *Estudios Sociales*. 27 (2): 9-37.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). 1990. *Estatísticas Históricas do Brasil: Séries econômicas, demográficas y sociais*. Ed. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2009. *Estatísticas Históricas de México*. Colección Memoria.
- Falleti, Tulia. 2005. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review* (99): 327- 346.
- Falleti, Tulia. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Ed. New York: Cambridge University Press.

- Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook y Olga V. Shvetsova. 2004. *Designing federalism: a theory of self-sustainable federal institutions*. Ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garavaglia, Juan Carlos y Diane Meléndez. 1985. Economic Growth and Regional Differentiations: The River Plate Region at the End of the Eighteenth Century. *The Hispanic American Historical Review* (65): 51-89.
- Garman, Christopher, Stephen Haggard y Eliza Willis. 2001. Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*. 53(2): 205-236.
- Gervasoni, Carlos. 2010. A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics* (62) (2): 302-340.
- Gibson, Edward L. 2004. Federalism and Democracy. Theoretical connections and cautionary insights. En: *Federalism and democracy in Latin America*. Edward L. Gibson, Ed. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward L. 2008. Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape. *Paper prepared for Panel on "Subnational Authoritarianism in Comparative Perspective"* American Political Science Association Annual Congress Boston, MA August 30, 2008
- Gibson, Edward L. y Tulia Falletti. 2004. Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism. En: *Federalism and democracy in Latin America*. Edward L. Gibson, Ed. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward L. y Julieta Suárez Cao (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and Empirical Application to Argentina", en *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1.
- Giraudy, Agustina. 2010. The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America* (2):53-54.

- Haggard, Stephan y Steven Webb. 2004. Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations: Argentina, Brazil, and Mexico Compared. En: *Decentralization and democracy in Latin America*. A. Montero y D. Samuels, Ed. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Hall, Peter. 2010. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. En: *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, Power*. James Mahoney y Kathleen Thelen. Ed. New York: Cambridge University Press 2009).
- Halperín Donghi, Tulio. 1985. Economy and society in post-Independence Spanish. En: *The Cambridge History of Latin America (From Independence to 1870) (Vol. III)*. Leslie Bethell, Ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamnett, Brian. 2004. *A Concise History of Mexico*. Ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hardin, Russell. 1989. Why a Constitution? En: *The Federalist Papers and the new Institutionalism*. Bernard Grofman y Donald Wittman, Ed. New York: Agathon Press.
- Hardin, Rusell. 1995. Self-interest, group identity. En: *Nationalism and rationality*. Albert Breton, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon y Ronald Wintrobe. Ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hora, Roy. 2007. La evolución de la desigualdad en la Argentina del siglo XIX: Una agenda en construcción. *Desarrollo Económico*. 47(187): 487-501.
- Kirkwood, Burton. 2000. *The history of Mexico*. Ed. Connecticut: Greenwood Press.
- Knight, Jack. 2000. Models, Interpretations, and Theories: Constructing Explanations of Institutional Emergence and Change. En: *Explaining social institutions*. J. Knight y I. Sened, Ed. Michigan: University of Michigan Press.
- Leiras, Marcelo (2009). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. Documento de trabajo nº3, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de San Andrés.

- Levi, Margaret. 1997. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. En: *In Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Mark Lichbach y Alan Zuckerman. Ed. New York: Cambridge University Press.
- Levi, Margaret. 2006. Modelando procesos históricos complejos con Narrativas Analíticas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (15) (1): 11-29.
- Levi, Margaret. 2009. Reconsiderations of Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. En: *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*. Mark I., Lichbach y Alan S. Zuckerman, Ed. New York: Cambridge University Press.
- Lynch, John. 1985. The River Plate Republics from Independence to the Paraguayan War. En: *The Cambridge History of Latin America (From Independence to 1870) (Vol. III)*. Leslie Bethell, Ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James y Dietrich Rueschemeyer. 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Ed. New York: Cambridge University Press.
- Mahoney, James. 2000. Rational Choice Theory and the Comparative Method: An Emerging Synthesis? *Studies in Comparative International Development* (35) (2): 83-94.
- Mahoney, James. 2004. Comparative-Historical Methodology. *Annual Review of Sociology* (30): 81-101.
- Mahoney, James. 2010. Colonialism and Postcolonial Development. Ed. New York: Cambridge University Press.
- Montero, Alfred. 2001. After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico. *Publius* (31): 43- 64.
- Montero, Alfred y David Samuels. 2004. The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. En: *Decentralization and democracy in Latin America*. A. Montero y D. Samuels, Ed. Indiana: University of Notre Dame Press.
- North, Douglass. 1991. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives* (5): 97-112.

- North, Douglass. 2000. Five Propositions about Institutional Change. En: *Explaining social institutions*. J. Knight y I. Sened, Ed. Michigan: University of Michigan Press.
- Rabasa, Emilio. 1986. *El Pensamiento Político del Constituyente de 1824. Integración y Realización*. Mexico D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ridings, Eugene W. 1977. Interest Groups and Development: The Case of Brazil in the Nineteenth Century. *Journal of Latin American Studies* (9): 225-250.
- Riker, William. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Co.
- Riker, William. 2000. The Experience of Creating Institutions: The Framing of the United States Constitution. En: *Explaining social institutions*. J. Knight y I. Sened, Ed. Michigan: University of Michigan Press.
- Rock, David. 1986. Argentina in 1914: the pampas, the interior, Buenos Aires. En: *The Cambridge history of Latin America 1870-1930 (Vol. V)*. Leslie Bethell, Ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodden, Jonathan. 2004. On the Migration of Fiscal Sovereignty. *PS: Political Science and Politics*. 37(3): 427-431.
- Rodden, Jonathan. 2006. *The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Ed. New York: Cambridge University Press.
- Rodden, Jonathan. 2010. The Geographic Distribution of Political Preferences. *Annual Review of Political Science* (13): 321-40.
- Samuels, David y Richard Snyder. 2001. The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science* (31) (3): 651-671.
- Samuels, David. 2000. The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. *The Journal of Politics* (62): 240-253.

- Sánchez-Albornoz, Nicolás. 1986. The population of Latin America 1850-1930. En: *The Cambridge history of Latin America 1870-1930 (Vol. IV)*. Leslie Bethell, Ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schuurman, Frans J. 1997. The Decentralization Discourse: Post-Fordist Paradigm or Neo-Liberal Cul-de-Sac? *European Journal of Development Research*, 9(1), pp. 150–166.
- Scobie, James R. 1964. *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina 1852-62*. Buenos Aires: Hachette.
- Skocpol, Theda and Margaret Somers. 1980. The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry. *Comparative Studies in Society and History* (22): 174-97.
- Snyder, Richard. 2001. Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development* (36): 93-110.
- Sokoloff, Kenneth y Stanley Engerman. 2000. History lessons. Institutions, Factor endowments, and paths of new development in the New World. *Journal of Economic Perspectives*. (14): 217-232.
- Stepan, Alfred. 2004. Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism and Democracy: Beyond Rikerian Federalism. En: *Federalism and democracy in Latin America*. Edward L. Gibson, Ed. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Viotti Da Costa, Emilia. 1986. Brazil: the age of reform, 1870—1889. En: *The Cambridge history of Latin America 1870-1930 (Vol. V)*. Leslie Bethell, Ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warren, Dean. 1986. The Brazilian economy, 1870—1930. En: *The Cambridge history of Latin America 1870-1930 (Vol. V)*. Leslie Bethell, Ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Watts, Ronald. 1999. *Comparing federal systems*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

- Wibbels, Erik. 2005. Decentralized Governance, Constitution Formation and Redistribution. *Constitutional Political Economy* (16): 161-188.
- Ziblatt, Daniel. 2004. Rethinking The Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe. *World Politics* (57): 70-98.

Sitios Web

- Asambleas Constituyentes Argentinas: seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación; fuentes seleccionadas, coordinadas y anotadas en cumplimiento de la ley 11.857 por Emilio Ravnani.
<http://ravnani.digital.com.ar/>
- Constitución de la República Argentina (1953)
<http://www.biblioteca.jus.gov.ar/constitucionargentina1853.html>
- Constitución de la República Argentina (1994)
<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>
- Constitución de la República de los Estados Unidos de Brasil (1891)
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm
- Constitución de la República Federativa de Brasil (1988)
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozToclid84503>
- Primer Censo de Población de Nueva España. Censo de Revillagigedo (1790).
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/1790/PCPNE1790CRI.pdf
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1671/35.pdf>
- Constitución de los Estados Mexicanos (2012)

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

- Pacto San José de Flores, Noviembre de 1859

<http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/5/5-026.htm>



Universidad de
San Andrés