



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno

Determinantes de la coordinación intergubernamental en
tiempos de COVID-19: análisis del caso argentino

Autora: Micaela Escalona Bianchi

Legajo: 29220

Mentor: Marcelo Leiras

Buenos Aires

Diciembre 2021

Abstract

¿De qué depende la coordinación intergubernamental en países federales? ¿Puede haber una influencia política en esa coordinación? En caso de que sí suceda, ¿se da a partir de instituciones formales entre diferentes niveles de gobierno o se da a través de relaciones partidarias? La pandemia de COVID-19 demanda decisiones políticas rápidas y coordinadas bajo contextos de gran incertidumbre y crisis. Las afirmaciones sobre las limitaciones de los federalismos al momento de dar respuesta a la pandemia se quedan cortas debido a que ignoran, por ejemplo, los casos de Argentina y Alemania, quienes tomaron medidas rápidas, coordinadas y efectivas cuando comenzó la crisis de COVID-19 (Suggarman 2020, Benhold 2020 en Bennouna et al, 2021). Al mismo tiempo, otros federalismos como México, Brasil y Estados Unidos evidencian coordinación partidaria y horizontal entre sus estados (Bennouna et al, 2021). En Argentina, encontramos evidencia que durante los primeros meses de pandemia se dió una coordinación partidaria y presidencial. Tanto gobernadores del partido nacional como opositores coordinaron acciones para la implementación de políticas de distanciamiento social en un primer momento. Posteriormente, esa colaboración se vió debilitada y la polarización política primó, pudiendo atribuirse a la baja institucionalización de la coordinación en el país. El presente estudio busca hacer un aporte a la literatura sobre coordinación intergubernamental, a partir del análisis del caso de Argentina durante marzo de 2020 y marzo de 2021.

Universidad de
San Andrés

Agradecimientos

Esta tesis se beneficia de diversos aportes imprescindibles. Marcelo Leiras quien desempeñó su rol como mentor a lo largo de este proceso y agradezco sus valiosos comentarios que dieron forma y encauzaron la temática de estudio desde mis inicios. Debo a Lorena Moscovich y Santiago Lacroix mi interés sobre política sanitaria, además de agradecerles por su guía y apoyo en mi inserción laboral. A Matias Bianchi y Jennifer Cyr por su incansable apoyo y acompañamiento académico y personal. A Lara Goyburu por sus valiosas sugerencias sobre literatura, además de su gran entusiasmo y predisposición a colaborar con este proyecto.

A Agustina Giraudy quien tuvo la generosidad de facilitarme su más reciente investigación siendo la base y guía de este estudio. A Facundo Pernigotti por su enorme colaboración que me permitió llevar adelante este trabajo. A Sol, Mati, mi equipo de trabajo Rami, Pili, Aixa, Santi, Marin, mis jefes Julia y Juan, por su apoyo, escucha activa y colaboración en distintas oportunidades. A Gabriela, a mis amigas y amigos que soportaron por igual mis reiteradas incursiones en el arte de la queja y me apoyaron incansablemente.

A la Universidad de San Andrés que me recibió y se convirtió en mi nuevo hogar en 2017, al caóticamente hermoso mundo de dormis, donde fui muy feliz y conocí personas que me inspiraron. Gracias por la oportunidad de formarme personal y académicamente.

A mi familia, a quienes les dedico con orgullo y mucho amor estas páginas, gracias por su apoyo e incondicionalidad. A mi mamá Eugenia, mi hermano Santino, mi papá Gustavo, Seba, mi abuela Silvia, mi abuelo Daniel, mis tíos, mis tías y mis primos, son ellos quienes le dan sentido a la vida.

Estoy agradecida de poder darle un cierre a una de las etapas que más añoraré, estoy segura. Feliz y ansiosa por lo nuevo que se avecina, acompañada de grandes personas, como siempre.

¡Gracias!

ÍNDICE

1. Introducción	5
2. Conocimiento heredado	7
Federalismo y relaciones intergubernamentales (RIG)	7
Determinantes de la coordinación intergubernamental	10
Federalismo y pandemia	24
3. Teoría	26
4. Diseño metodológico	30
7. Conclusiones	50
8. Bibliografía	53
9. Anexos	60



Universidad de
San Andrés

1. Introducción

La pandemia del Covid-19 ha provocado una crisis económica, social y sanitaria, que tendrá consecuencias alimentarias, humanitarias y políticas a nivel mundial (CEPAL, 2020). Según la CEPAL, América Latina y el Caribe se enfrentan a grandes desafíos frente a un escenario de pobreza estructural, profunda desigualdad en múltiples dimensiones, así como sistemas de protección social y de salud debilitados. En uno de los informes del organismo, se postula la necesidad frente al Covid-19 de integración, coordinación, participación y adaptación de las políticas sanitarias, sociales y económicas en un contexto nacional y subnacional.

De esta manera, según la CEPAL, se debe fortalecer la capacidad rectora del Estado como una condición necesaria, así como el diálogo y la participación social de los sectores de la salud y economía. Dicho informe, recomienda a los estados consolidar un plan nacional y consensos intersectoriales como respuesta a esta gran crisis. Esto implica un trabajo conjunto no solo de actores de salud sino de ámbitos sociales, políticos y económicos para el control, reactivación y reconstrucción de los estados.

En el caso de los países federales, la multiplicidad de niveles de gobierno podría suponer una dificultad en la elaboración de políticas debido a que más actores con poder de veto podrían obstaculizar el proceso de toma de decisión (Cyr et al, 2021). A su vez, las políticas diseñadas en colaboración suelen llevar más tiempo, sin embargo, una pandemia demanda respuestas rápidas bajo un contexto de incertidumbre y tiempo limitado para tomar decisiones (Ansell y Gash, 2008 como se citó en Cyr et al, 2021).

Según Bennuona et al (2021), las afirmaciones sobre las limitaciones de los federalismos al momento de dar respuesta a la pandemia se quedan cortas debido a que ignoran, por ejemplo, los casos de Argentina y Alemania, quienes tomaron medidas

rápidas, coordinadas y efectivas cuando comenzó la crisis de COVID-19 (Suggarman 2020, Benhold 2020 en Bennouna et al, 2021). Del mismo modo, otros federalismos como México, Brasil y Estados Unidos evidencian coordinación partidaria y horizontal entre sus estados (Bennuona et al, 2021). Allí, la rigurosidad de políticas implementadas a nivel subnacional, según los autores, es en mayor medida explicada por factores políticos más que por factores epidemiológicos o sociodemográficos, entre otros. Los **factores políticos** que analizan son: el partido político subnacional, el margen de victoria del gobernador, la proximidad de la siguiente elección, la posibilidad de ser reelecto del gobernador en la próxima elección y el vote share del presidente en la provincia.

Particularmente Argentina se caracteriza por ser una federación descentralizada política y administrativamente con alta concentración geográfica de los recursos productivos y grandes desigualdades entre sus provincias. A su vez, los gobiernos subnacionales, en lo que respecta a lo financiero, son débiles y dependientes del gobierno central, pero políticamente fuertes y autónomos (Leiras, 2013).

De este modo, nuestro estudio busca analizar si puede haber una influencia política en la coordinación intergubernamental en un federalismo. En el caso de que exista, ¿de qué depende? ¿Esa coordinación sucede a partir de instituciones formales entre diferentes niveles de gobierno o se da a través de relaciones partidarias? Esperamos que en Argentina, durante el primer año de pandemia, ocurra una coordinación partidaria y presidencial entre niveles de gobierno. Es decir, la rigurosidad de las políticas de distanciamiento implementadas por los gobiernos subnacionales responde a las preferencias del gobierno nacional en los estados dirigidos por gobernadores afiliados al mismo partido y en los estados donde el presidente goza de altos niveles de popularidad, incluso en provincias con gobernadores opositores.

Nuestro trabajo se encuentra organizado de la siguiente forma: en un primer momento, exploramos la forma que adoptan las relaciones intergubernamentales bajo regímenes federales. Luego, analizamos cuáles son los determinantes de la coordinación intergubernamental en los federalismos y posteriormente presentamos los primeros estudios respecto a la coordinación en federalismos durante la pandemia de COVID-19. En un siguiente apartado, proponemos el diseño metodológico para nuestro estudio de caso y, finalmente, realizamos un análisis cuantitativo y cualitativo para comprobar nuestras hipótesis. A modo de cierre, esbozamos posibles mejoras y limitaciones de nuestro estudio para futuras investigaciones al respecto.

2. Conocimiento heredado

Federalismo y relaciones intergubernamentales (RIG)

Las formas federales de gobierno surgieron de la unión de diferentes territorios soberanos o, a su vez, de la elección de los gobiernos regionales de ceder cierta autonomía (Sepan en Leiras, 2013). De esta manera, el federalismo en un sentido general, según Agranoff (2007), involucra la multiplicidad de gobiernos que necesariamente deben interactuar entre ellos. Este sistema combina características de un gobierno compartido para determinados objetivos y, a su vez, las unidades constitutivas de la federación poseen autonomía que les permite mantener su propia identidad (Watts, 1998; Wright, 1978).

Las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno puede adoptar formas de cooperación cuando la distribución del poder y la autoridad entre el nivel nacional y el sub nacional se superponen, o pueden ser de competencia cuando los niveles poseen autonomía en sus respectivas esferas y poseen las capacidades para diseñar e implementar políticas sin necesidad de intervención por parte de otro nivel de gobierno (Clerici et al, 2017; Bolleyer 2009; Poiorer & Saunders, 2015, Watts, 1998, Wright, 1978). De todos modos, desde sus

orígenes el federalismo plantea la necesidad de trabajo conjunto y establece relaciones de negociación, así como de fraternidad (Cao y Vaca, 2017). A su vez, las relaciones entre ellos se encuentran constantemente en redefinición por la interacción y nuevas prácticas que se dan entre ellos (Olmedo, 2013).

De ese modo, entendemos como relaciones intergubernamentales (en adelante, RIG) como las actividades o interacciones dentro de unidades de gobierno de todo tipo y nivel (Anderson, 1960) que permiten fortalecer la legitimidad social y política del gobierno central, por lo cual, resultan muy importantes para estos. Tanto el comportamiento de los actores políticos como la performance de la gobernanza, a nivel local y nacional, estará determinado por la estructura de incentivos en una federación (Ardanaz et al, 2014). Por lo tanto, la naturaleza de estas relaciones, cómo se articulan y cooperan, de acuerdo a las instituciones formales e informales que las regulan, tendrá como resultado mayor o menor coordinación entre niveles de gobierno (Jordana, 2001).

Las instituciones, por ende, no solo son sistemas de reglas que otorgan capacidad de decisión y recursos, si no que también crean incentivos que orientan el comportamiento de los actores (North, 1993; Jordana, 2001). Particularmente, la descentralización del poder afecta los incentivos y comportamientos de los gobiernos nacionales y provinciales en la decisión e implementación de políticas públicas, debido a que implica una reconfiguración del diseño institucional del país (Leiras, 2013). Cómo están distribuidos los recursos y poderes entre los niveles de gobierno refleja muchas veces un equilibrio inestable y vulnerable a cambios en la relación de poder entre los gobiernos (Leiras, 2013).

En el caso de Argentina, según Falleti (2010), el proceso de descentralización en la década de los setenta y noventa, fue una decisión tomada a nivel nacional que en un primer momento implicó una descentralización administrativa no financiada con fuertes impactos en las provincias y su capacidad negociadora. De todos modos, Leiras (2013) resalta que

los actores provinciales son quienes toman las decisiones políticas más importantes actualmente por lo que los considera protagonistas en las coaliciones políticas fundamentales del federalismo argentino. En esta misma línea, según el autor, a pesar de depender financieramente del gobierno nacional, los gobiernos subnacionales son políticamente autónomos, por lo que se da una constante negociación entre ambos.

Por añadidura, la descentralización como transformación político-institucional de la dinámica de incentivos en una federación, se manifiesta en diversos ámbitos y tiene impactos diferentes (Jordana, 2001). Respecto a lo político, Leiras afirma que las instituciones de representación política permiten que los actores e intereses provinciales se manifiesten y logren influenciar en las decisiones a escala nacional. Una federación según el autor, se encuentra políticamente descentralizada cuando la dimensión territorial es crucial para formar mayorías legislativas y coaliciones políticas a nivel nacional, así como también los gobiernos constituyentes pueden ejercer de manera autónoma funciones de gobierno, o compartir ciertas funciones con el gobierno central.

Por otra parte, respecto a la descentralización administrativa, Leiras sostiene que las autoridades provinciales en Argentina tienen un rol crucial tanto en la implementación de políticas públicas, así como en la provisión de bienes y servicios. Los gobiernos provinciales según el autor, en lo fiscal y administrativo no son autosuficientes. Esto se debe a que un 80% de los ingresos de las provincias provienen de transferencias nacionales, y aunque estén sujetas a reglas establecidas, existen porciones marginales que se dan a través de negociaciones entre los diferentes niveles de gobierno (Leiras, 2013).

Esto, según el autor, podría incentivar el intercambio de movilizaciones electorales y sus influencias en los legisladores nacionales a nivel provincial, por asistencia financiera por parte del gobierno nacional. Como señalan Saiegh y Tommasi (1999 en Astarita et al 2012), en nuestro país las relaciones intergubernamentales fiscales han sido

predominantemente informales y *ad hoc* entre líderes nacionales y subnacionales. Esto se debe, según los autores, a la baja institucionalización de este tipo de relaciones.

En suma, la autonomía política y electoral de las provincias les permite no estar completamente subordinadas al gobierno nacional, a pesar de su debilidad fiscal y administrativa. Por tal razón, en un contexto institucional descentralizado se vuelve necesario contar con estrategias de coordinación (Astarita et al, 2012). El vacío legal sobre la articulación organizativa y funcional de las finanzas, las políticas públicas a implementar en áreas concurrentes y la co-responsabilidad de ciertos servicios públicos, según Astarita et al, se debe a que la Constitución Nacional dispuso que aquellos vínculos se darían bajo el ámbito del poder legislativo. Sin embargo, existen áreas como salud, educación, entre otras, que son responsabilidad de los ejecutivos tanto nacional como provinciales y municipales y quedan librados a procesos de coordinación *ad hoc*.

Determinantes de la coordinación intergubernamental

Como bien afirma Santolaya Machetti (1984), para que se den relaciones cooperativas en estados multinivel, deben estar dadas ciertas condiciones –necesarias, pero no suficientes- como lo son: a) las unidades cooperantes deben estar “equiparadas”, es decir, poseer cierta autonomía para que dicho esquema cooperativo sea un complemento al sistema descentralizado y no sustitutivo; b) los mecanismos cooperativos que se utilicen, pueden estar o no previstos en la Constitución, pero no pueden ser impedidos por esta; y c) la participación de las unidades descentralizadas debe estar contemplada como formadora de la voluntad estatal.

Si entendemos a los gobiernos como actores cuyo principal objetivo es tener el control de los recursos, maximizar su autonomía de decisión y perpetuarse en el poder, según Bolleyer (2006), los gobiernos son más propensos a cooperar bajo condiciones que

favorecen a sus objetivos y no cuando estos reduzcan sus niveles de autonomía e impacten en sus resultados electorales o la no comprensión de más recursos.

La estabilidad de los compromisos intertemporales, la calidad de implementación y credibilidad de las políticas se ven influenciadas por características del proceso de elaboración, por ende, del proceso político de cada país (Spiller et al, 2003). Ese proceso, a su vez, se ve condicionado por las instituciones políticas del país que crean incentivos y limitaciones para los actores políticos. Por lo tanto, según los autores, es más probable que existan equilibrios cooperativos cuando: los beneficios inmediatos de desviarse son pequeños, el número de actores es pequeño, los actores interactúan en repetidas ocasiones, las desviaciones del comportamiento son fácilmente observables y si existen mecanismos para penalizar a quienes se desvían de cooperar.

A su vez, el proceso de política pública está dado por la interacción de diversos factores institucionales como la naturaleza de la relación ejecutivo-legislativo, las normas electorales, las normas que regulan la interacción entre ejecutivos y legislativos, la existencia de un poder judicial independiente y la estructura federal del país, entre otras. Por lo tanto, son las instituciones políticas las que inducen juegos de formulación de políticas que conducen a transacciones intertemporales más o menos cooperativas (Spiller et al 2003).

En el caso de que los actores políticos tuviesen vida infinita, y fueran pacientes, las políticas óptimas se mantendrían como equilibrio de Nash en un juego infinitamente repetido. Sin embargo, si los costos son altos, la cooperación no se sostendrá en el equilibrio. De esta forma, según Spiller et al, la posibilidad de mantener la cooperación va a depender del costo de cooperar, el número de los jugadores y los parámetros o reglas que detallan la toma de decisión entre los diferentes periodos.

De forma similar, sin adentrarse en la teoría de juegos, diversos académicos han intentado explicar los factores que promueven o no la coordinación intergubernamental en países federales. Existen **tres canales que puede seguir la coordinación intergubernamental** -no excluyentes entre sí-, según Jordana (2001): **1) de relaciones formales entre niveles de gobierno; 2) de relaciones entre partidos políticos y, finalmente, 3) de relaciones informales entre redes interpersonales de ámbitos profesionales.** Aquí nos enfocaremos en comprender cuáles son los factores que determinan si la coordinación intergubernamental sucede a partir de relaciones formales (1) y/o a partir de relaciones entre partidos políticos (2).

1) Factores que promueven la coordinación a través de relaciones formales

Las relaciones formales entre niveles de gobierno permiten procedimientos efectivos de decisión, mecanismos claros de reparto de recursos y resolución de problemas (Jordana, 2001). Identificamos algunos **factores relevantes** que promueven este tipo de relaciones y por consiguiente, inducen comportamientos de coordinación o competencia (Bolleyer, 2006): **1) las transferencias de fondos, 2) el reparto de poder, 3) el área de política y, finalmente, 4) la institucionalización de la coordinación.** A continuación analizaremos cada una de ellas.

Transferencias de fondos

En todas las federaciones, el centro domina la recaudación de impuestos incluso en algunos casos donde los estados tienen la facultad formal de recaudar algunos impuestos (Poirer & Saunders, 2015). En teoría de juegos, la estructura de pagos es un determinante clave por lo que si la retribución por desviarse a no cooperar es alta, la cooperación es menos probable que suceda (Spiller et al, 2003).

En el sistema fiscal argentino, por ejemplo, la recompensa individual de cada provincia por desviarse de un acuerdo de cooperación es bastante alta (Spiller et al, 2003). Por ende, el juego fiscal tiene como resultado un equilibrio de no cooperación. Asimismo, según los autores, la cantidad de actores políticos involucrados es clave, debido a que un mayor número de jugadores reduce el conjunto de equilibrios hacia resultados menos cooperativos.

Cuando esta cooperación está asociada a transferencias de fondos a los gobiernos subnacionales, tanto el gobierno central coopera ya que aumenta su poder de negociación frente a las subnacionales, así como las unidades subnacionales que pueden maximizar los recursos bajo su poder (Bolleyer, 2003; Spiller et al, 2003). No obstante, en el caso de Argentina, las reformas descentralizadoras de 1990 no fueron resultado de presiones subnacionales, más bien fueron impulsadas por el poder ejecutivo como un mecanismo de “incentivos de mercado”, buscando disminuir la intervención estatal y la regulación de la economía (Falleti, 2004 en Alessandro 2014).

A pesar de los procesos descentralizadores, la distribución de competencias y recursos entre nación y provincias está constantemente en movimiento y negociación política. Algunas transformaciones y reformas como la Ley de Coparticipación de 1988, los pactos fiscales, la privatización de bancos provinciales, entre otras, llevaron al gobierno nacional a atar el financiamiento público a acuerdos de transferencias basadas en favores políticos, alianzas y aceptación de compromisos (Oszlak, 2000 en Alessandro, 2014).

El surgimiento de partidos fuertes nacionales como el radicalismo y el peronismo, marcaron el predominio de la arena nacional y el poder presidencial por encima de las provincias (Leiras, 2013). Sin embargo, con la crisis política y fiscal de 1999, los gobernadores se vieron fortalecidos a comparación del gobierno nacional, los nuevos pactos fiscales garantizaron una suma fija a de coparticipación a las provincias, aunque

luego eso no se pudo cumplir y dió lugar al surgimiento de la “coalición de gobernadores” (Olmeda, 2006 en Alessandro, 2014) que limitó la bilateralidad de negociación entre provincias y nación. Con la salida de la crisis en 2003, el estado nacional se vio nuevamente fortalecido frente a las provincias. Esto manifiesta que en Argentina, según Alessandro (2014), la crisis y depresión económica no llevan necesariamente a una centralización estatal como señalaban Chhibber y Kollman (2004), sino más bien, debilita al estado nacional y conduce a una descentralización de los recursos fiscales.

Desde la reforma constitucional de 1994, según Poirer & Saunders (2015), la coordinación intergubernamental tomó mayor relevancia, surgieron nuevos actores como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la coparticipación fiscal fue abordada con más detalle.

Reparto de poder

Según Bolleyer (2009), la coordinación intergubernamental puede ser resultado de negociaciones, así como también de convergencia política competitiva. En el caso de las negociaciones, rara vez incluye al poder legislativo y depende mucho del número de unidades involucradas. La alta presión competitiva y concentración de poder en cierto nivel de gobierno, según la autora, socava la institucionalización de este tipo de acuerdos y les permite continuar con una estrategia de intercambio de culpa, no compartida.

Los legisladores en Argentina, por su parte, son actores débiles según Spiller et al (2003), debido a que las reglas constitucionales y prácticas históricas del ejecutivo le permiten mucho margen para modificar o deshacer los acuerdos legislativos. De esta manera, la debilidad legislativa, a su vez, se ve influenciada por las normas electorales que ponen el poder en las élites provinciales de los partidos. Los diputados nacionales se eligen en listas cerradas y bloqueadas por los partidos, en un sistema de representación

proporcional y siendo las provincias los distritos electorales. De ese modo, la fuerte sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas, influye en la representatividad del sistema y, por lo tanto, las élites de los partidos provinciales desempeñan un papel muy poderoso en la confección de esas listas (Leiras, 2013; Benton, 2003).

De forma similar, la alta rotación de legisladores que existe en nuestro país colabora a la debilidad de estos, donde quienes acceden a una banca permanecen generalmente sólo un período, presentando cifras similares de duración a países que imponen límites al mandato (Spiller et al, 2003). Esto implica para los legisladores, según Spiller et al, un no- incentivo para desarrollar instituciones fuertes, no se especializan y no toman un control efectivo de la administración. Mientras que a los gobernadores, señalan los autores, les interesa mantener el poder de su partido provincial y el gobierno de su provincia y obtener recursos centrales para financiar su gasto en el distrito.

Mientras el gobierno nacional es el encargado de la recaudación nacional y las provincias son las encargadas del mayor gasto público, en combinación con la debilidad legislativa, según los autores, da como resultado un gran desequilibrio vertical y genera incentivos perversos para los gobiernos tanto nacionales como subnacionales. Cuando el ejecutivo nacional necesita la aprobación de una ley, acude a los gobernadores provinciales, y esto suele ser respaldado con intercambios y transferencias discrecionales.

A su vez, la Corte Suprema en su rol de autoridad imparcial y con el objetivo de sostener los acuerdos políticos intertemporales, no ha cumplido totalmente ese rol (Iaryczower et al, 2002; Helmke & Wofson, 2003). Según los autores, esta se ha alineado al poder ejecutivo y ha llevado a un sendero de dependencia de pérdida de credibilidad en su función. Los jueces en Argentina, han utilizado a lo largo de los años, para Iaryczower et al (2002), un comportamiento estratégico como resultado de sistemáticos golpes militares en nuestro país y designaciones por parte del ejecutivo nacional en múltiples ocasiones. La

desafección estratégica de los jueces, se debe a la pérdida de poder de un gobierno, además de la inseguridad institucional de los países (Helmke & Wofson, 2003). Por lo tanto, para los autores, no existen grandes posibilidades de que los jueces actúen a largo plazo, con independencia de toda consideración política.

De esta forma, la configuración del reparto de poder en Argentina fomenta el comportamiento no cooperativo en la elaboración de políticas, ya que los actores poseen horizontes cortos e incentivos erróneos (Spiller et al, 2003). La probabilidad de alteración impone una presión competitiva que socava la institucionalización de este tipo de acuerdos, fomenta la desconfianza mutua y el foco se encuentra puesto en el corto plazo, la victoria electoral (Bolleyer, 2006).

Las reglas electorales como el sistema de no reelección, además de elección directa, no crea incentivos de cooperación, tampoco refuerza el compromiso de los actores a largo plazo ni establece lazos de confianza entre los partidos políticos (Jordana, 2001). A su vez, influye la simultaneidad de las elecciones locales e intermedias con las elecciones nacionales para la autora, ya que una alta sincronización favorece la cooperación entre diferentes niveles. Por el contrario, cuando no son simultáneas se elimina el efecto arrastre de las elecciones generales.

Según Jordana, bajo un contexto de pluralismo institucional para mejorar las RIG se necesitan reglas formales que articulen mecanismos de coordinación, definan incentivos y controles entre los gobiernos. El equilibrio dependerá de las reglas formales como reglas electorales, el diseño institucional, entre otros, así como de mecanismos vinculados a la interacción entre ellos.

Área de política

Tanto los representantes nacionales como los provinciales, en el caso argentino, participan en la toma de decisión en la escala nacional (Leiras, 2013). Allí, deben encontrar un equilibrio, en donde ninguno de los dos poderes se imponga sobre el otro, sino que este sea distribuido entre las partes y que, a su vez, comparten lugares comunes (Cao y Vaca, 2017; Leiras, 2013). Esto permite cierta plasticidad frente a los cambios y capacidad de adaptación a nuevas situaciones, así como de resolver fallas del sistema.

Mientras el área de política sobre la que se discute tiene alto contenido técnico o divisiones ideológicas muy fuertes, la cooperación será más difícil de alcanzar (Bolleyer, 2006; León y Ferrín, 2011). Sin embargo, sobre cuestiones que requieren intervención urgente y coordinada entre gobiernos, como el caso de una epidemia o desastre natural, los autores esbozan que los costos electorales de no intervenir incentiva a llegar a acuerdos más rápidamente entre los gobiernos que en condiciones de normalidad.

A su vez, cómo está distribuido el poder de decisión sobre determinada política, por ejemplo, si recae sobre el poder subnacional existen pocos incentivos para cooperar, porque lo consideraría como una intromisión a su autonomía (Bolleyer, 2006, León y Ferrín, 2011). Sucede algo similar si fuera competencia exclusiva del gobierno central. Según los autores, los incentivos a cooperar se dan cuando es un área compartida de gobierno.

Institucionalización

Finalmente, la institucionalización de la coordinación intergubernamental es otro factor determinante. Según León y Ferrín (2011), hay dos situaciones que pueden darse en los federalismos: 1) cuando la cooperación intergubernamental es obligatoria, es decir, la toma de decisiones se da de manera conjunta entre gobierno central y subnacionales, los

peligros potenciales fueron el estancamiento y la parálisis institucional, como el caso alemán (Scharpf 1988 en León & Ferrín, 2011). Sin embargo, cuando las relaciones intergubernamentales quedan a voluntad de los gobernantes, que estas se cumplan no es un hecho (Bolleyer en León y Ferrín, 2011) y muchas veces pueden derivar en exceso de gastos y políticas contradictorias.

Los factores que según las autoras influyen en que exista cooperación o no, se debe a contactos informales o dinámicas políticas de largo plazo, que a su vez, difícilmente se pueden modificar. A su vez, la institucionalización de los arreglos intergubernamentales depende según Bolleyer (2009), de las relaciones entre ejecutivos-legislativos, en caso de ser mayoritarios esta institucionalización se ve debilitada. Los gabinetes de mayoría de un solo partido, alteran los intereses de los actores a lo largo del tiempo y aumentan los costos de mantener una relación intergubernamental estable.

De este modo, la coordinación puede ser *ad hoc* o en codecisión. Mientras que la coordinación ad hoc permite un ajuste mutuo voluntario, cierta flexibilidad de adaptación frente a escenarios cambiantes, no exige regularidad de reuniones, ni tiene apoyo burocrático ni reglas formales de toma de decisión ni estatus vinculante de acuerdos (Operskin, Cameros, Simmons en Bolleyer, 2006); por el contrario, un sistema institucionalizado, permite la codecisión de las partes involucradas, aumenta las posibilidades de perseguir metas y regularizar el comportamiento.

A su vez, la existencia de organismos especializados podría facilitar llegar a un acuerdo, ya que se encuentran menos permeables a la “política” y confrontación de partidos políticos (Painter 1991, Benz 2008 en León y Ferrín, 2011). La frecuencia con la que se da esa negociación impacta en la cooperación, ya que en caso de ser regulares, aumenta la confianza entre los actores y dificulta la deserción de estos acuerdos. La alta

institucionalización de la cooperación intergubernamental fomentará los acuerdos entre ellos (León y Ferrín, 2011; Bolleyer, 2006).

Bolleyer afirma esperar que las propiedades institucionales (por ejemplo, las normas de toma de decisiones o los estatutos) sean reveladoras si dichos arreglos pueden involucrar a los gobiernos en la toma de decisiones colectivas y la coordinación de políticas. Aunque las reuniones sean periódicas entre los ministros responsables de determinados ámbitos políticos, la autora considera que la institucionalización es débil siempre que la organicen directamente los departamentos gubernamentales, sin que exista un organismo intergubernamental separado. De ese modo, mientras mayor sea la institucionalización, más probable será que las transacciones intergubernamentales dejen de expresar exclusivamente la cobertura de intereses momentáneos de un grupo de actores individuales según la autora.

Puesto que en un contexto de institucionalidad debilitada, gobernabilidad problemática y capacidades limitadas del Estado, los gobiernos se ven sumergidos en mayores dificultades para dar respuesta a problemas de naturaleza incierta. Esto se ve expresado en mayores demandas a respuestas coordinadas y no fragmentadas o sectoriales (Nogueira, 2010). Para Nogueira, la toma de decisiones se debe enmarcar en reglas de juego explícitas y consistentes, incorporando mecanismos y acuerdos que aseguren la coordinación, acompañada de asignación de recursos y capacidades.

2) Factores que promueven la coordinación a través de relaciones partidarias

Sin embargo, más allá de la existencia de reglas formales, la literatura ha resaltado el impacto de la política partidista en las instituciones y procesos de RIG (Cao y Vaca, 2017; Bolleyer, 2006; Leiras 2013; Poirer & Saunders, 2015, McEwen et al, 2012). El sistema político incide en las instituciones, así como en las relaciones entre actores

políticos de manera informal, lo cual se encuentra sujeto a permanentes cambios (Gibson en Rey, 2011).

Por esta razón, una segunda lógica es la de **relaciones entre partidos políticos**, en el que influye el *grado de centralización territorial del partido y su funcionamiento democrático* (Jordana, 2001; Bolleyer, 2006), la *presencia de principios y valores compartidos como la identidad colectiva, la lealtad organizativa o el papel de la ideología* -claves para favorecer la coordinación entre líderes políticos de diferentes niveles de gobierno según Jordana (2001)-, la *influencia de las élites económicas y políticas en los ámbitos locales y regionales* sobre la política nacional y los partidos políticos, y la *cohesión interna del partido* -podría provocar una reducción de fórmulas de coordinación estables a través de estos-.

A su vez, tanto la *relación del gobierno con la oposición*, como el *nivel de disciplina partidaria del gobierno a nivel nacional* influye en la coordinación intergubernamental. Los altos niveles de disciplina del partido opositor, por ejemplo, podrá reducir los incentivos a cooperar (Throlakson en León y Ferrín, 2011). Facundo Cruz (2019), coincide en que las características organizativas de los partidos políticos, su grado de nacionalización, la extensión territorial de estos y las reglas electorales intervienen y esto provoca que los partidos a nivel provincial no tengan incentivos para coordinar y se desconectan de su par nacional.

Entendemos por sistema de partidos a los patrones de competencia y cooperación que se dan entre los partidos políticos y que tienen incidencia en las políticas públicas que adoptan los gobiernos (Abal Medina 2002, en Alessandro, 2014). Por lo tanto, la nacionalización del sistema de partidos hace referencia al grado de homogeneidad o heterogeneidad geográfica de los apoyos electorales, mientras un sistema muy

nacionalizado mostraría porcentaje de votos similares entre las subunidades, uno poco nacionalizado mostraría diferencias notorias entre los distritos (Alessandro, 2014).

De este modo, los partidos se convierten en actores claves del proceso político cuando el sistema de partidos tienen cierta consolidación organizativa y estabilidad. Alessandro (2014) sostiene que cuando los gobiernos provinciales cuentan con mayores responsabilidades de política pública, esto favorece a la desnacionalización del sistema de partidos. Esto se debe a que los partidos a nivel provincial se vuelven más competitivos y con independencia de la arena nacional.

Según Leiras (2010), la fuerza del incentivo para coordinar más allá de los límites fronterizos entre agrupaciones políticas está dada por la centralización administrativa y fiscal en el plano nacional. La tendencia institucional a desnacionalizar el sistema de partidos en nuestro país es alta según el autor, ya que “la probabilidad de que los partidos obtengan distintas proporciones del voto en distintas provincias cuando se eligen diputados nacionales es alta.” (pp. 223). En el caso de tener mayoría legislativa, por ejemplo, o pertenecer al partido del gobierno nacional, pueden lograr la distribución de recursos que desean (Levitt y Snyder 1995, Ansolabehere y Snyder 2003, Berry, Burden y Howell, 2009 en Alessandro, 2014).

La desnacionalización del sistema de partidos en Argentina, según Leiras, ha coincidido con una caída de votos a los grandes partidos nacionales como la UCR y el PJ. La interpretación que ofrece el autor es que se debe a problemas de cooperación electoral entre quienes se postulan en arenas provinciales y quienes lo hacen en arenas presidenciales. Esto se fue debilitando con el tiempo, sin embargo, el control que ejercen los líderes provinciales a las dinámicas nacionales se debe a que son ellos quienes controlan el acceso a aquellas candidaturas (Jones, 2008 como se citó en Leiras, 2010).

Según Benton (2003), durante la mayor parte del Siglo XX, los líderes nacionales pudieron construir apoyos a nivel provincial gracias a sus recursos y herramientas políticas. Sin embargo, los ajustes económicos de las últimas décadas provocaron una incapacidad para el gobierno nacional de ofrecer beneficios tradicionales a los líderes locales, debilitando el apoyo a los partidos nacionales.

En esa misma línea, Alessandro (2014) sostiene que “tanto el nivel de fragmentación del sistema de partidos (Tsebelis, 2002), su institucionalización (Mainwaring y Scully 1995) y nacionalización, impacta en las carreras legislativas, las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo (Aleman y Kellam, 2008; Jones y Mainwaring, 2003), el proceso decisorio en gobiernos multinivel (Escolar, 2008), los criterios para distribuir bienes públicos de los gobiernos (Jones 2005; Leiras, 2007), el nivel de compromiso del gobierno con las demandas sociales (Caramani, 2004; Lupu, 2007), la calidad de las políticas públicas (Tommasi et al, 2006), el nivel de centralización del Estado (Riker, 1964; Gonzales, 2008) y la composición del gasto público (Lago Peñas y Lago Peñas, 2009)” (pp. 114). De esta manera, según los autores, el nivel de nacionalización da forma a la estructura de los temas y conflictos entre niveles de gobierno y a las políticas públicas.

De todos modos, Leiras (2010) destaca que la percepción de mayor relevancia del nivel subnacional no conlleva a concluir que existe mayor desnacionalización partidaria. A través de recursos como el patronazgo, los gobernadores provinciales pueden construir organizaciones partidarias desvinculadas del nivel nacional, contribuyendo a la estabilidad de coaliciones electorales y creando una red estable de votantes, así como también les permite organizar partidariamente, financiando y disciplinando a las diferentes facciones del partido clientelista (Calvo y Murillo, 2004, en Alessandro, 2014; Suárez Cao, 2019).

En casos de desbalance fiscal vertical, los gobernadores tienen incentivos para alinearse a una fuerza partidaria nacional para favorecer el envío de recursos a su gestión,

llevando a una homogeneidad en la competencia partidaria a lo largo del territorio. La desnacionalización ocurre en Argentina cuando los gobernadores poseen autonomía de los ingresos fiscales y pueden negociar en mejores situaciones que el gobierno nacional.

Poirer & Saunders (2015) destacan que los partidos con alcance nacional han tenido poco interés en plantear una agenda federal o desarrollar nuevas dinámicas de RIG, persistiendo dinámicas guiadas por políticas personalistas. En muchos casos estas relaciones fueron negociadas, aunque como resultado de la imposición del ejecutivo nacional ya que utilizaba sanciones económicas a través de transferencias discrecionales. De esta manera, los autores resaltan el carácter vertical persistente en las RIG en nuestro país. Debido a su carácter informal, muchas veces estas relaciones causan superposición y duplicación de esfuerzos gubernamentales, y limitan el desarrollo de relaciones horizontales.

Finalmente, la incongruencia política de los partidos en diferentes niveles de gobierno afecta a las RIG y, por lo tanto, la coordinación entre ellos (McEwen et al, 2021). Cuando el mismo partido está en control del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, esto puede llevar a eludir las instituciones formales (Bolleyer, 2006; Poirer & Saunders, 2015). No sucede del mismo modo cuando diferentes partidos políticos operan a nivel nacional y subestatal, o cuando los partidos nacionales no están demasiado integrados. De este modo, la congruencia de los partidos a nivel central y subestatal facilita la cooperación, mientras que la incongruencia entre ellos pondrá a prueba las instituciones de las RIG (Poirer & Saunders, 2015). A su vez, en sistemas federales de representación y con gobiernos de coalición parecieran ser más propensos a favorecer acuerdos de cooperación que con gobiernos de mayorías fuertes. Esto se debe a que el reparto de poder entre los partidos que gobiernan influye ya que para quienes gobiernan solos, la pérdida de autonomía es mayor que para los partidos que gobiernan en coalición (Jordana, 2001).

Federalismo y pandemia

Frente a contextos de grandes crisis económicas, sociales, epidemias, desastres naturales o pandemias como la de COVID-19 recientemente la coordinación intergubernamental toma mayor relevancia. En esa misma línea, Giraudy et al (2020) afirman que la perspectiva de la ciencia política puede explicar la variación en las respuestas de los gobiernos en países federales frente a la crisis de COVID-19. Destacan como variables a tener en cuenta: **el arraigo de los partidos políticos, el poder relativo de los gobernadores frente a los presidentes y el estado de bienestar.**

Respecto al **arraigo del partido del presidente** resulta relevante, por ejemplo, si observamos el caso de Argentina en comparación con Brasil o México, según Giraudy et al, que los partidos más arraigados muestran mayores vínculos con los votantes de menores ingresos y trabajadores informales, por lo que podrían convencer de que las medidas llevadas a cabo velan por sus propios intereses. El peronismo en Argentina, gracias a su identidad fuerte y duradera, le permitió, según los autores, mantener cierto apoyo popular entre los votantes de ingresos bajos y trabajadores informales al comienzo del aislamiento, a pesar del costo económico de las medidas implementadas. Sin embargo, en México, el partido Morena no contaba con raíces fuertes en los electores de niveles socioeconómicos más bajos.

A su vez, conforme a la autora, **el poder fiscal de los gobernadores** pareciera poder explicar porque fue más uniforme la respuesta en Argentina que en Brasil o México. En Argentina, resalta Giraudy et al, el presidente puede ejercer un mayor dominio sobre los gobernadores y tiene la capacidad de inducir o disuadir informalmente a estos en cómo actuar. Por esta razón, la autora destaca que la respuesta en Argentina fue territorialmente más uniforme a la crisis del COVID-19, se impuso simultáneamente un bloqueo a nivel

nacional en las 24 provincias (respaldado por los gobernadores) y donde ellos podían evaluar las medidas, pero con la aprobación nacional.

Del mismo modo, el **estado de bienestar** influye en la capacidad de respuesta de los países. Según la autora, las ayudas sociales fueron más generosas en Argentina que en países vecinos. Mientras que Brasil y Argentina, según la autora, han desarrollado regímenes de políticas sociales mucho más fuertes a lo largo de su historia, México no tanto. A su vez, la respuesta a la pandemia fue respaldada por el Congreso, actores sociales organizados, sindicatos y movimientos sociales.

Por su parte, Bennouna et al (2021) realizaron una investigación robusta para explicar por qué las políticas de distanciamiento social de COVID-19 variaron entre los estados al interior de los federalismos. En su estudio, analizaron los casos de Estados Unidos, Brasil y México y encontraron evidencia de que la rigurosidad de políticas de distanciamiento social, no fueron impulsadas por factores epidemiológicos, demográficos o socioeconómicos, sino por **factores políticos** como *el partido político subnacional, el margen de victoria del gobernador, la proximidad de la siguiente elección, la posibilidad de ser reelecto del gobernador en la próxima elección y el vote share del presidente en la provincia.*

Los casos de Argentina y Alemania, quienes tomaron medidas rápidas, coordinadas y efectivas cuando comenzó la crisis de COVID-19 evidencian cómo la coordinación intergubernamental en federalismos durante la pandemia no necesariamente tiene malos resultados (Sugarman 2020, Bennhold 2020 en Bennouna et al, 2021). Del mismo modo, en países como Estados Unidos, Brasil y México, al respaldo de presidentes populistas y escépticos de la experiencia científica, a pesar de no haber tomado decisiones rápidas a

diferencia de Argentina, los autores demuestran que hubo coordinación en los tres federalismos.

En el caso de México, por ejemplo, la coordinación se dio de manera horizontal, es decir, entre los nueve estados afiliados a la Nueva Convivencia Social. Por otro lado, en Estados Unidos los gobernadores de ciertos estados formaron coaliciones regionales y quienes participaban, tomaron políticas consistentemente más rigurosas que los estados que no participaron. A su vez, resaltan los autores, en Brasil, donde el sistema de partidos está muy fragmentado y los gobernadores son fiscalmente más poderosos que en países vecinos, estos han desafiado la posición de Bolsonaro al no promulgar una cuarentena estricta, como consecuencia, nueve estados de la región noroeste alinearon sus políticas de distanciamiento. A partir de su análisis, los autores lograron demostrar que las variaciones en las respuestas dentro de los federalismos se debieron a factores políticos, que pueden haber colaborado u obstaculizado en las respuestas coordinadas entre los estados que los componen.

3. Teoría

A partir de la revisión de literatura expuesta, comprendiendo el esquema federal de organización política y administrativa en Argentina, y las relaciones intergubernamentales que tal organización exige, nos interesa investigar si ¿puede haber una influencia política en la coordinación intergubernamental en federalismos? En el caso de que exista, ¿de qué depende? ¿Esa coordinación sucede a partir de relaciones formales entre diferentes niveles de gobierno o se da a través de relaciones partidarias?

Debido a lo reciente de la pandemia de Covid-19 y, por lo tanto, no contar con muchas investigaciones al respecto, nuestro estudio seguirá el planteo teórico y metodológico utilizado por Bennuona et al (2021). En su estudio, Bennuona et al identificaron tres tipos

de causalidad dentro y entre niveles de gobiernos en países federales: 1) intra-unitaria, 2) entre unidades y 3) entre niveles de gobierno. Cada uno de ellos involucra un conjunto de factores causales que pueden impulsar la formulación de políticas de distanciamiento social a nivel estatal

Respecto a la causalidad *intra unitaria*, los autores buscaban comprobar si la formulación de políticas a nivel estatal era autónoma de las influencias a nivel nacional o municipal y entre otros estados. De esta manera, el rigor de las políticas está impulsado estrictamente por factores internos de cada estado, es decir, el porcentaje de población que pertenece a grupo de riesgo, la incidencia del virus, las políticas internas del estado y el liderazgo del gobernador, entre otras. Por lo tanto, esperaban que la causalidad intra-unitaria diera respuestas más variadas entre los diferentes estados.

Por otro lado, respecto a la causalidad *entre unidades subnacionales*, distinguieron dos factores causales entre las unidades, por difusión o por coordinación horizontal. Esto se debe, según los autores, a investigaciones anteriores que identifican la imitación, el aprendizaje emulativo y la competencia como principales formas de difusión de políticas. En el caso de la difusión, esta se debe a decisiones independientes entre los líderes subnacionales, de imitar, competir o aprender de las políticas aplicadas por otros estados, presentando la ausencia de toda coordinación. Por otro lado, la coordinación horizontal implica una cooperación entre los responsables de las políticas a nivel subnacional, observable a través de coaliciones, declaraciones públicas conjuntas, firma de pactos, entre otras. Esperan que la difusión produzca una alineación política entre los estados que están más próximos, mientras que la coordinación horizontal se espera que conduzca a una alineación entre los estados que formen o se unan a una misma coalición o pacto.

Finalmente, la causalidad *entre niveles de gobierno*. Los autores esperan que la respuesta de los estados, así como la alineación de políticas, sea resultado de presiones

verticales precedentes de niveles superiores de gobierno. De esta manera, proponen **dos factores que causan dicha alineación entre niveles de gobierno:** 1) la coordinación partidista y 2) la coordinación presidencial.

La coordinación partidista, afirman los autores, se produce cuando el partido nacional utiliza recursos organizativos, su alcance territorial y la influencia sobre el futuro de los políticos a nivel subnacional para coordinar las políticas y disciplinar a los gobernadores copartidistas. Se da por la organización interna de los partidos nacionales, su cohesión, la amplitud y profundidad de las redes a nivel local y la capacidad de influir en el futuro profesional de los gobernadores (Carey 1998, Mainwaring 1999, Jones, Sanguinetti y Tommasi 2000, Stepan 2000, Willis, Garman y Haggard 1999, Samuels 2003, Levitsky 2003, Leiras 2006, Van Dyck 2013 en Bennouna et al 2021). De esta manera, resaltan los autores, los partidos nacionales que estén cohesionados al interior del país y cuenten con muchos gobernadores afiliados, tendrán mayor capacidad de alinear sus políticas debido al alcance territorial que tienen, que en el caso contrario.

Por lo tanto, esperamos que en Argentina durante la pandemia de COVID-19 se dé una **coordinación partidista:**

H1: *esperamos que las políticas de distanciamiento implementadas por los gobiernos subnacionales respondan a las preferencias del gobierno nacional entre los estados dirigidos por gobernadores afiliados al mismo partido.*

La coordinación presidencial, por otro lado, opera según los autores como una combinación de instrumentos partidistas, fiscales, de establecimiento de agenda, entre otros. A través de su alcance y capacidad de influencia, los presidentes y el partido nacional podrán disciplinar tanto a gobernadores de la oposición como a copartidarios. En el caso de los estados subnacionales que dependen fiscalmente del gobierno federal o tengan una gran

deuda con este, se verán influenciados por el presidente (Eaton 2004, Diaz-Cayeros 2006, Falleti 2010, Bonvecchi y Lodola 2011, Giraudy 2015 en Bennouna et al 2021).

A su vez, afirman los autores, la coordinación presidencial podrá darse a través de la fijación de agenda, dependiendo de la importancia que le dé el presidente a la crisis y su voluntad de impulsar políticas más estrictas. Incluso los gobernadores de la oposición se podrán ver afectados por esto debido a los altos costos políticos de actuar contrariamente a la agenda de un presidente popular. De esta manera, el apoyo al presidente puede provocar la alineación de las políticas implementadas por los gobernadores, así como en los estados subnacionales donde las elecciones sean inminentes y en las que se permite la reelección, se verán incentivadas a coordinar con el poder nacional.

De ese modo, esperamos que en Argentina durante la pandemia se dé una **coordinación presidencial:**

H2: esperamos que las políticas de distanciamiento implementadas por los gobiernos subnacionales respondan a las preferencias del gobierno nacional en los estados dirigidos por gobernadores donde el presidente goza de altos niveles de apoyo popular; incluso si están dirigidos por gobernadores que no están afiliados al partido del presidente.

El análisis estadístico de los autores demostró que en México y Estados Unidos, las respuestas de los estados a la pandemia fueron causadas por una coordinación horizontal y por coordinación partidista y presidencial. En Brasil, por el contrario, encontraron menos evidencia de cualquier forma de coordinación, más bien, los factores intraestatales como la desigualdad, el tamaño de la población, la capacidad sanitaria y el desarrollo humano explican mejor el resultado de políticas. En general, los factores entre unidades y entre niveles fueron determinantes del rigor de las políticas aplicadas en los tres federalismos

observados. Sin embargo, los factores intraunitarios fueron un poco más importantes en Brasil que en México o Estados Unidos.

Resulta relevante estudiar el caso argentino ya que, como bien menciona Giraudy et al (2020) y Sugarman (2020), Argentina fue de los pocos países que al comienzo de la pandemia mostró una gran coordinación de políticas de distanciamiento social, a pesar de la poca popularidad de estas medidas a lo largo del mundo. En Argentina, esto sorprendió para bien a sus ciudadanos, debido a que el país ha mostrado una larga trayectoria de polarización política. Buscamos comprender si hubo una influencia política para dicha coordinación de respuesta y a qué factores se puede atribuir.

4. Diseño metodológico

Siguiendo la metodología de Bennouna et al (2021), con el objetivo de profundizar la literatura sobre los determinantes de coordinación intergubernamental en regímenes federales, proponemos un análisis estadístico y un estudio de caso sobre la formulación de políticas estatales en Argentina durante la pandemia de COVID-19. Toma relevancia analizar dicho fenómeno dado que el número de actores involucrados en un federalismo podría modificar los incentivos de estos a coordinar. Sin embargo, en una primera instancia, la coordinación en Argentina a pesar de diferencias partidarias fue evidente. Es posible que los gobiernos entendieran que respuestas parciales de diferentes provincias no serían suficientes para combatir la crisis que una pandemia implicaba (Bianchi, 2020).

Por tal motivo, con un estudio de caso buscamos entender en profundidad un mecanismo causal a partir de identificar y analizar un caso particular que nos permita comprender cómo y bajo qué condiciones sucede nuestro fenómeno de interés (George y Bennett 2005, Yin 1994). Un estudio de caso no es necesariamente sinónimo de una observación (Levy, 2008), más bien consiste en la examinación detallada de un fenómeno

con el objetivo de desarrollar o comprobar explicaciones que puedan llegar a ser generalizables (Gerring, 2007). De este modo, abarcamos el caso argentino en profundidad a partir del análisis de los casos de México, Estados Unidos y Brasil -en manos de líderes escépticos científicamente- (Bennuona et al, 2021).

En una primera sección, elaboramos un análisis cuantitativo que explora el nivel de rigurosidad de políticas entre los estados subnacionales argentinos. Nuestro análisis cuantitativo se limita, por cuestiones de información disponible y tiempo prudencial debido a que el fenómeno sigue en proceso, a un año de estudio, desde marzo de 2020 a marzo de 2021. Posteriormente, elaboramos un estudio de caso que, junto al análisis estadístico, proporcionará una mayor ventaja para evaluar las explicaciones alternativas a la rigurosidad de políticas en Argentina, como bien plantean los autores.

Nuestra **variable dependiente** es el rigor de las políticas de distanciamiento social implementadas por los gobiernos subnacionales en Argentina. Para ello, utilizaremos como fuente de información el índice de rigurosidad elaborado por el [Observatorio COVID-19 de la Universidad de Miami](#). Este índice realiza un seguimiento de cuántas políticas públicas ha adoptado un país para controlar la pandemia, a partir de información disponible y compilada por la Universidad de Oxford. Entre ellas se encuentran: la implementación de órdenes de quedarse en casa, cierres de lugares de trabajo, cierres de escuelas, restricciones a reuniones, cancelaciones de eventos públicos, suspensión del transporte público, restricciones a los viajes internos, restricciones a los viajes internacionales, requisitos de mascarilla facial y campañas de información pública durante un año. Como bien resaltan Bennuona et al (2021), cada indicador varía de 0 (sin política) a 1 (política completamente implementada), con valores incrementales que indican implementación parcial. A su vez, los indicadores se suman a nivel estatal y se escalan para crear un *Índice de rigurosidad de*

políticas (PSI)¹ con un rango de 0 (menor cantidad de políticas) a 100 (mayor cantidad de políticas).

De ese modo, esperamos que, similar a lo que ocurrió en México y Estados Unidos, los factores intraestatales no sean determinantes de la rigurosidad de políticas de distanciamiento en Argentina sino que respondan a factores políticos que impliquen una coordinación partidista y presidencial. De todos modos, incluimos variables intraestatales para capturar la capacidad de cada provincia frente a la pandemia y evaluar si son determinantes de la rigurosidad de políticas o no en cada provincia. Entre ellas están: el porcentaje de personas mayores a 65 años, el Coeficiente Gini, el Índice de Desarrollo Humano, la cantidad de médicos cada 100.000 habitantes, la cantidad de camas UTI por región cada 100.000 habitantes -no contamos con el dato a nivel provincial-, el número de casos COVID-19 positivo cada 100.000 habitantes y el número de muertes por COVID-19 cada 100.000 habitantes.

Por otro lado, incluimos variables políticas como el partido político del gobierno subnacional, como un indicador de la coordinación partidaria. También incluimos como variable, el porcentaje de votos al presidente en cada provincia argentina en la última elección nacional, como indicador de la vulnerabilidad de los gobernadores a la coordinación presidencial. Esto se debe a que el apoyo popular al presidente en la provincia podría tener un impacto fuerte en las perspectivas de reelección del gobernador. A su vez, el margen de victoria de la última elección a gobernador, así como los límites a la reelección permiten observar los incentivos políticos de estos a coordinar o no con el presidente. En caso de mayor margen de victoria, consideramos que los incentivos del

¹ Bennouna et al (2021) resaltan que, aunque el mismo puntaje del PSI puede reflejar varias combinaciones de políticas diferentes, en la práctica, los tipos de políticas que se adoptan en los diferentes niveles del PSI tienden a ser similares. Los resultados son robustos a métodos de escala alternativos según los autores, ya que pondera cada indicador por el momento en que se implementaron por primera vez las políticas correspondientes. Sin embargo, destacan que aunque el PSI puede ser una medida imperfecta para comparar políticas estatales -porque dos estados pueden tener puntajes de índice idénticos sin tener políticas idénticas-, este ofrece una base válida y útil para estimar los efectos de factores políticos, como la coordinación intergubernamental, en la dirección e intensidad de las respuestas políticas al COVID-19.

gobernador para coordinar medidas más rigurosas con el presidente es mayor, debido a los impactos de esas medidas en la población y los costos electorales que podrían acarrear.

De esta forma, esperamos que las políticas de distanciamiento implementadas por los gobiernos subnacionales responda a las preferencias del gobierno nacional entre los estados dirigidos por gobernadores afiliados al mismo partido. A su vez, esperamos que en los estados dirigidos por gobernadores donde el presidente goza de altos niveles de apoyo popular, incluso si están dirigidos por gobernadores que no están afiliados al partido del presidente, las políticas respondan a las preferencias del gobierno nacional.

Tabla 1. Variables independientes y su operalización

Causalidad	Hipótesis	VI	Cómo se mide
Intra-unitaria	Factores internos	Población + 65 años	% de población de 65 años y más (2018)
		Coefficiente de Gini	De 0 a 1 (EPH, 2015)
		Índice de Desarrollo Humano	De 0 a 1 (PNUD, 2016)
		Cantidad de médicos cada 100.000 habitantes	(INDEC, 2020)
		Cantidad de casos positivos cada 100.000 habitantes	Observatorio de COVID-19 Universidad de Miami
		Cantidad de camas UTI por región	Ministerio de Salud (2017)
		Cantidad de muertes por COVID-19 cada 100.00 habitantes	Observatorio de COVID-19 Universidad de Miami
Entre niveles de gobierno	Coordinación partidista	Partido político subnacional	1 si es del Frente de Todos 0 si es de la oposición
	Coordinación presidencial	Margen de victoria del gobernador	Diferencia del partido más votado menos el segundo más votado
		Vote share del presidente en cada provincia	% <i>vote share</i> en las elecciones 2019
		La proximidad de la siguiente elección	1 si es en un año o menos 0 si es en más de un año
		Reelección de gobernador en la próxima elección	1 sí permite su reelección 0 no lo permite
Entre gobiernos subnacionales	Coordinación horizontal	Nivel de rigurosidad de las provincias aledañas	Promedio del nivel de rigurosidad de las provincias aledañas (Observatorio de COVID-19 Universidad de Miami)

Fuente: Elaboración propia a partir del marco metodológico de Bennouna et al (2021).

Exploramos esta dinámica en Argentina y para ello realizamos una regresión OLS con errores estándar robustos. A diferencia de los autores, quienes utilizaron un modelo de errores estándar corregidos por panel, debido a limitaciones propias y de conocimientos estadísticos, nos limitamos a capturar la variación de la rigurosidad de políticas por factores intra unitarios y factores políticos, en un primer momento. Este primer análisis lineal controlado por variables epidemiológicas, socioeconómicas y sociodemográficas, y a su vez, utilizando efectos fijos por provincia y tiempo, resulta robusto. De todos modos, en línea con lo que plantea Bennouna et al (2021), posteriormente decidimos incorporar factores que podrían dar indicios de coordinación horizontal a través de comportamientos de difusión o competencia, y que podrían a su vez explicar mejor la variación. Controlando por todas las variables anteriormente mencionadas, epidemiológicas, socioeconómicas, sociodemográficas y políticas, realizamos una segunda regresión controlando por región y tiempo.

5. Análisis de resultados

Similar a lo que ocurrió en Estados Unidos y México (Bennouna et al, 2021), en Argentina, los factores epidemiológicos como cantidad de casos diarios de COVID-19 y muertes diarias por COVID-19 no explican la variación de rigurosidad de políticas implementadas por los gobiernos subnacionales. Los coeficientes de dichas variables fueron cercanas a cero. Similar a lo que planteamos en nuestras hipótesis, otros factores parecen tener mayor relación con el nivel de rigurosidad de las políticas implementadas a nivel subnacional.

De este modo, incluimos variables que capturan la capacidad estatal y sanitaria de las provincias frente a la pandemia y resultaron significativas. Variables como cantidad de médicos cada 100.000 habitantes (la incorporamos en nuestro estudio a diferencia de los autores), resulta significativa a nivel 10% y con relación negativa, es decir, mientras mayor

es la cantidad de médicos cada 100.000 habitantes, el índice de rigurosidad se reduce, pero en menos de 1 punto. Por su parte, respecto a la cantidad de camas UTI cada 100.000 habitantes según región, resultó significativa a nivel 5% y con relación negativa, indicando que a mayor cantidad de camas UTI cada 100.000 habitantes, el índice disminuye 16 puntos. La rigurosidad de las políticas implementadas por los gobernadores parecería ser reflejo de una preocupación por la capacidad de respuesta del sistema de salud. Esta variable capturaba la cantidad de camas UTI pero a nivel región, por lo que no resulta un indicador del todo preciso, sin embargo, no contamos con esta información a nivel provincial.

Por otro lado, nuestra variable sobre cantidad de población de personas mayores a 65 años, resulta significativa a nivel 5%, y con signo positivo. Es decir, mientras mayor sea el porcentaje de población mayor a 65 años en la provincia, el nivel de rigurosidad de las políticas implementadas aumenta 19,55 puntos.

Del mismo modo, incluimos otros factores en nuestra regresión como el Índice de Desarrollo Humano y el Coeficiente de Gini, a nivel provincial ambos y resultaron significativos a nivel 5%. Mientras mayor es el nivel de desarrollo humano en la provincia, la rigurosidad de las políticas aumenta 3,8 puntos. Podríamos suponer que niveles más altos de desarrollo humano en la provincia, conduce a mayor aceptación y entendimiento de políticas más rigurosas por la letalidad del virus, permitiéndole a los gobernadores tomar estas medidas con el apoyo de los ciudadanos. A su vez, respecto al coeficiente de Gini que captura la desigualdad a nivel provincial, el resultado nos indica que mientras más desigual es la provincia, el índice de rigurosidad aumenta 2,39 puntos. Esto resultó contrario a lo que pensábamos, ya que considerábamos que a mayor desigualdad, mayor porcentaje de la población con trabajo informal o menor posibilidad de quedarse en casa respetando la cuarentena, por lo tanto, la rigurosidad los afectaría directamente y sus gobernantes no querrían eso. Sin embargo, suponemos que durante los primeros meses, la ayuda

económica y de contención que brindó el Estado como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y la Tarjeta Alimentar, podría compensar a esa población afectada por medidas más rigurosas de distanciamiento.

De igual forma, manteniendo constante todas las variables anteriormente mencionadas y en la misma línea que nuestras hipótesis, pudimos observar que nuestras variables políticas resultaron significativas. Por un lado, respecto al partido político del gobernador, resultó significativo a nivel 5%. Los gobernadores alineados con el partido del presidente, implementaron políticas más rigurosas, 87,69 puntos más en el índice de rigurosidad de la provincia a diferencia de los gobernadores opositores.

Respecto al margen de victoria del partido del gobernador con el segundo más votado a nivel provincial, resultó significativo a nivel 10%, mientras mayor era el margen de victoria, el índice aumenta 2,69 puntos de rigurosidad. Sin embargo, respecto al porcentaje de votos al partido nacional en la provincia, no resultó ser significativo en nuestro estudio.

Finalmente, nuestra variable Term Limit Gob, que nos indica cuánto faltaba para la próxima elección, mostró ser significativa a nivel 5% y con una relación positiva. Es decir, las provincias que tenían elecciones el próximo año, implementaron políticas más rigurosas con 62,85 puntos más en el índice. Esto resultó contrario a lo que suponíamos inicialmente que, mientras más cercana estuviera la elección, menos rigurosos serían en las políticas. Consideramos que quizás los gobernadores frente a la incertidumbre del virus, no quisieron cargar con los costos electorales de más muertes o de la incapacidad de respuesta del sistema sanitario. Por último, nuestra variable sobre reelección de gobernador no resultó significativa.

Por su parte, el coeficiente de determinación de nuestro análisis (R^2) da 0,937 cuando corremos la regresión por efectos fijos e incluimos variables epidemiológicas, sociodemográficas, económicas y políticas, es decir, el modelo (4) en nuestra **Tabla 2**. En

dicha tabla, se pueden observar otros tres modelos (modelo 1, 2 y 3), en los cuales probamos sólo las variables epidemiológicas (Modelo 1), luego solo variables políticas (Modelo 2), y en el Modelo 3 incorporamos variables epidemiológicas y políticas. Finalmente, el **Modelo 4**, resultó ser la regresión más robusta y significativa, al incorporar todas las variables en cuestión. Utilizamos efectos fijos por provincia y tiempo en los cuatro modelos.

Tabla 2. Resultados regresión OLS errores estándar robustos y efectos fijos por provincia y tiempo en Argentina

VARIABLES	Modelo (1) policy index	Modelo (2) policy index	Modelo (3) policy index	Modelo (4) policy index
Casos diarios de COVID-19	5.21e-05 (3.55e-05)		5.21e-05 (3.55e-05)	5.21e-05 (3.55e-05)
Muertes diarias por COVID-19	-3.10e-05 (0.000798)		-3.10e-05 (0.000798)	-3.10e-05 (0.000798)
Cantidad de camas UTI	-1.957 (2.197)		12.13** (4.683)	-16.02** (7.502)
Cantidad de médicos	-0.00875* (0.00522)		0.0364* (0.0219)	-0.137* (0.0698)
Población +65 años	-0.399 (0.424)		-5.357** (2.145)	19.55** (9.519)
Partido político subnacional		3.891 (5.267)	24.86** (10.92)	87.69** (40.45)
Margen de victoria		0.356 (0.250)	2.104** (0.919)	2.692* (1.482)
Share votos		-0.189 (0.288)	-3.385** (1.564)	-1.470 (0.979)
Proximidad elección a gobernador		-9.471 (8.116)	11.15* (6.300)	62.85** (27.54)
Reelección de gobernador		7.105* (3.890)	8.863** (4.433)	-1.136 (2.633)
Coefficiente de Gini				2,399** (1,007)
Índice de Desarrollo Humano				3,859** (1,839)
Constant	45.89*** (7.739)	28.06*** (9.808)	130.2*** (49.77)	-4,307** (2,004)
Observations	253	297	253	253
R-squared	0.937	0.932	0.937	0.937
EF por Provincia y tiempo	Si	Si	Si	Si

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

De todos modos, como mencionamos anteriormente, decidimos incorporar en nuestro análisis variables que logren capturar la interacción y coordinación entre provincias, como mencionan Bennouna et al(2021) en su estudio. Los autores explican que es probable que el índice de rigurosidad de una provincia dependa del índice de rigurosidad

de las provincias aledañas, por lo que, buscan capturar comportamientos emulativos o de competencia entre los gobiernos provinciales (difusión o coordinación horizontal). Por ello, en una segunda instancia incorporamos como variable el promedio del nivel de rigurosidad de las provincias aledañas. Controlamos por variables epidemiológicas, políticas y sociodemográficas, además de utilizar efectos fijos de tiempo y región, sin embargo, la variable no resultó significativa.

No obstante, encontramos nuevos resultados que indican una reducción del impacto de algunas variables anteriormente significativas, en el nivel de rigurosidad y, en otras, resultados contrarios a los analizados en un primer momento. En la **Tabla 3**, el **Modelo 5** que incorpora todas las variables (epidemiológicas, políticas, sociodemográficas y de coordinación horizontal), pudimos observar que en el caso de la cantidad de camas UTI cada 100.000 habitantes resultó positiva con un nivel de significatividad de 1%. Es decir, mientras mayor es la cantidad de camas UTI a nivel regional, el índice de rigurosidad aumenta 2,23 puntos. A su vez, la cantidad de médicos resultó positiva y significativa a nivel 5%, indicando que a mayor cantidad de médicos, el índice aumentaba 0,01 puntos. Esto resulta contraintuitivo a lo que pensábamos y contradictorio a los resultados de la Tabla 2.

Por otro lado, otro impacto contraintuitivo que arrojó este análisis, fue que a mayor cantidad de población mayor a 65 años, el índice se reducía 1 punto, con un nivel de significatividad de 1%. Finalmente, las variables políticas que anteriormente parecían tener un impacto en el nivel de rigurosidad perdieron significatividad como fue el caso del partido político subnacional y el margen de victoria. Sin embargo, tanto la reelección a gobernador como el share de votos resultaron positivas y significativas a nivel 10%, aunque impactando solo 1,7 puntos en el nivel de rigurosidad y menos de 1 punto, respectivamente. A su vez, el Modelo 4 incluye a todas las variables menos la variable que

captura coordinación horizontal, manteniendo los efectos fijos por región y tiempo, mostró resultados similares al modelo 5 pero contrarios a la Tabla 2.

Tabla 3. Resultados regresión OLS errores estándar robustos y efectos fijos por región y tiempo Argentina

VARIABLES	Modelo (1) policy index	Modelo (2) policy index	Modelo (3) policy index	Modelo (4) policy index	Modelo (5) policy index
Casos diarios de COVID-19	2.34e-05		8.87e-06	7.82e-06	1.18e-05
	(2.06e-05)		(2.54e-05)	(2.53e-05)	(2.55e-05)
Muertes diarias por COVID-19	0.000232		3.43e-05	0.000119	-0.000128
	(0.000530)		(0.000648)	(0.000638)	(0.000627)
Cantidad de camas UTI	1.112**		2.846***	2.150***	2.231***
	(0.520)		(0.544)	(0.600)	(0.758)
Cantidad de médicos	0.00389*		0.00470**	0.0112***	0.0146**
	(0.00198)		(0.00215)	(0.00308)	(0.00645)
Población +65 años	-0.764***		-0.720***	-0.964***	-1.105***
	(0.195)		(0.197)	(0.220)	(0.319)
Partido político subnacional		-2.106*	-1.140	-1.437	-1.795
		(1.090)	(1.295)	(1.383)	(1.520)
Margen de victoria		-0.0786***	-0.0852***	-0.0377	-0.0203
		(0.0233)	(0.0254)	(0.0392)	(0.0438)
Share votos		0.230***	0.193***	0.176**	0.174*
		(0.0659)	(0.0714)	(0.0808)	(0.0906)
Proximidad elección a gobernador		-0.259	1.308	0.0596	0.126
		(1.340)	(1.470)	(1.553)	(1.571)
Reelección de gobernador		2.083***	1.634**	1.029	1.710*
		(0.631)	(0.691)	(0.718)	(0.987)
Nivel de rigurosidad de las provincias aledañas					0.180
					(0.125)
Coefficiente de Gini				-0.502*	-0.711**
				(0.263)	(0.350)
Índice de Desarrollo Humano				-1.291***	-0.799
				(0.402)	(0.685)
Constant	33.63***	23.86***	17.82***	151.7***	112.0**
	(2.911)	(2.971)	(4.708)	(35.13)	(54.41)
Observations	256	299	256	256	234
R-squared	0.911	0.909	0.923	0.927	0.930
EF por región y tiempo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

De este modo, en este segundo análisis (Tabla 3) muchas de las variables perdieron significatividad respecto a los resultados de la Tabla 2 y hasta se invirtió el impacto sobre el nivel de rigurosidad de políticas de distanciamiento social implementadas por los gobernadores. Consideramos que quizás la cantidad de variables en nuestro análisis podrían

influir en la eficiencia de los estimadores y pudiese comprometer la robustez de nuestro análisis estadístico. Como mencionamos anteriormente, debido a limitaciones propias de conocimientos y herramientas estadísticas, para futuras investigaciones se podría replicar este análisis a partir del modelo utilizado por Bennuona et al (2021) e indagar más sobre el caso argentino a partir de la información brindada por este trabajo.

6. Argentina en tiempos de COVID-19

La respuesta de Argentina a la crisis de COVID-19, tanto el Presidente como gobernadores fue rápida y coordinada, se decidieron políticas de distanciamiento social, se reforzaron los sistemas sanitarios públicos e implementaron medidas económicas de alivio para la población más vulnerable.

Desde el inicio de la pandemia, el gobierno activó dispositivos institucionales federales y buscó la coordinación intergubernamental, se apoyó en el Consejo Federal de Salud (COFESA), discutió con los gobernadores los límites y el alcance de las medidas de distanciamiento social y se crearon espacios de coordinación ad hoc (Bianchi, 2021). A su vez, cabe resaltar que la aprobación del presidente para abril de 2020 fue de la más alta en los últimos años, gozaba de 90% de aprobación y un 60% de argentinos afirmaba que el país iba en la dirección correcta (Zubán Córdoba 2020, en Bianchi, 2021).

A principios de marzo de 2020, el presidente Fernandez informó durante una reunión de coordinación interministerial que destinaría una partida presupuestaria extraordinaria de 1.700 millones de pesos para optimizar la respuesta ante la situación del Coronavirus, a modo de resguardo por lo que estaba sucediendo en Europa y Asia². El 12 de marzo, por cadena nacional, el Presidente declaró la emergencia sanitaria en el país y algunas medidas de cierre de fronteras, control de precios, entre otras³. En aquella conferencia, junto a

²

<https://www.casarsada.gob.ar/slider-principal/46762-el-gobierno-creo-un-fondo-especial-de-1700-millones-de-pesos-para-reforzar-el-sistema-de-salud-ante-el-coronavirus-covid-19>

³ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/coronavirus-covid-19-emergencia-sanitaria>

gobernadores y representantes de algunas provincias, el Presidente expresaba la importancia y el rol del Estado frente a situaciones de alarma generalizada y lo imprescindible de este “...para prevenir, tranquilizar y brindar protección.”

El 20 de marzo⁴, el Presidente agradeció en cadena nacional a los gobernadores, “...a quienes les expresamos todo lo que hemos hecho, en este tiempo, todo lo que queremos seguir haciendo, todo lo que debemos hacer juntos y les conté que hemos tomado una decisión - en el Gobierno Nacional – que es dictar un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU).” Dicho decreto estableció el comienzo del aislamiento social preventivo y obligatorio y remarcó en su discurso el trabajo “codo a codo” con el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Una semana después, comenzaron las videoconferencias del Presidente junto con gobernadores de todas las provincias, para discutir sobre la situación en cada provincia y en el país en general. Lo mismo se realizó con intendentes de la Provincia de Buenos Aires.

Tales reuniones y videoconferencias se realizaron en repetidas oportunidades hasta aproximadamente agosto, junto con el Jefe de Gobierno de la Ciudad y el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. En palabras del Jefe de Gobierno de la Ciudad, quien agradeció en numerosas ocasiones el trabajo conjunto más allá de diferencias partidarias. Particularmente, durante cadena nacional el día 26 de junio de 2020⁵, cuando se comunicaba la extensión de la cuarentena afirmó: “... gracias, señor Presidente, yo vuelvo a enfatizar, una vez más, la importancia del trabajo en conjunto, ante esta catástrofe sanitaria que sufre, en mundo entero; yo valoro mucho que estemos trabajando juntos, lo hicimos desde el primer día y estoy convencido que es la mejor manera de cuidar a nuestra gente.”

4

<https://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos/46783-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-luego-de-su-reunion-con-los-gobernadores-para-analizar-la-pandemia-del-coronavirus-covid-19-desde-olivivos>

5
<https://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos/46951-anuncio-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-del-jefe-de-gobierno-de-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-horacio-rodriguez-larreta-y-del-gobernador-de-la-provincia-de-buenos-aires-axel-kicillof-sobre-extension-de-la-cuarentena>

Como bien sabemos, la tendencia al hiperpresidencialismo está muy presente en nuestro país debido a las facultades extraordinarias del poder ejecutivo, su capacidad de veto, de decreto y de iniciativa exclusiva de legislación. Además de encontrarse en situación de emergencia, el Ejecutivo Nacional está al mando del Partido Justicialista (en adelante PJ) hasta 2023. Por lo que implicó una mayor alineación en la respuesta entre niveles de gobierno.

Como bien señala Levitsky (2003), el PJ se caracteriza por ser un partido de masas informal que mantiene gran base de miembros y activistas como una extensa organización con profundas raíces en la sociedad de clase media-baja, baja y trabajadora. Esto permitió contar el apoyo desde un primer momento de la población así como de dirigentes provinciales y sindicales, entre otros, para la implementación de medidas poco populares como la cuarentena y el distanciamiento social. Según Levitsky, cuando el PJ se encuentra fuera del poder, se fragmenta y descentraliza, pero cuando está al mando del Ejecutivo Nacional adopta una forma más centralizada. Así es como, gracias a la flexibilidad estructural, fluidez burocrática y autonomía mutua entre organismos le permite al partido tener una gran capacidad de innovación según el autor. Cuando el virus del COVID-19 irrumpió en nuestro país, contar con gobernadores aliados en la mayor cantidad de provincias del país consideramos que no era algo menor para la respuesta gubernamental.

Sin embargo, independientemente de las franjas políticas, se adoptaron medidas con el objetivo de coordinar iniciativas, por ejemplo, el gobierno nacional y la provincia de Córdoba negociaron con el más importante productor de respiradores del país que se encontraba en esa provincia para que su producción no fuera exportada (Bianchi, 2021). Además, para evitar la competencia provincial por los equipos, la distribución de ventiladores se hacía por una serie de criterios definidos por las provincias (La Nueva Mañana, 2020 en Bianchi 2021). De ese modo, la distribución de 200 respiradores se dio de

manera consensuada con el objetivo de fortalecer los sistemas de salud provinciales⁶. Del mismo modo, resalta Bianchi, la Administración Nacional de Laboratorios trabajó con el Instituto de Salud "Carlos Malbrán" -en ese momento, la única institución del país con capacidad técnica para realizar las pruebas COVID- para descentralizar las capacidades de análisis a lo largo del territorio nacional.

De forma similar, se observaron prácticas coordinadas entre los gobiernos de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires quienes, liderados por partidos políticos opuestos, establecieron una junta especial para monitorear e intercambiar información en conjunto durante la implementación de políticas de distanciamiento social (Perfil 2020 en Bianchi 2021). Prácticas solidarias y coordinadoras sucedieron por igual al interior del país, el envío de médicos por parte del gobierno de Córdoba a Jujuy (Somos Jujuy 2020 en Bianchi 2021), los gobiernos de San Luis y La Pampa que permitieron la circulación bilateral sin restricciones (Télam 2020 en Bianchi 2021), así como también, el envío de terapeutas a Chaco por parte del Gobierno de Santa Cruz, Córdoba, San Luis, Santa Fe, la Ciudad de Buenos Aires, el Gobierno nacional y el Ejército argentino⁷.

Además, se activaron diversos mecanismos de coordinación institucionalizados como los Consejos Federales que, a pesar de regirse por lógicas de coordinación verticalistas y jerárquicas (Rey, 2013; Goyburu, 2016), fueron centros de concertación de medidas y programas nacionales. En el caso del Consejo Federal de Salud (COFESA), se articularon medidas sanitarias como el rastreo epidemiológico entre jurisdicciones y al interior de estas, criterios de adquisición y distribución de medicamentos, respiradores y vacunas posteriormente. Con el paso del tiempo, se conformaron mesas regionales entre provincias aledañas para la coordinación de políticas e intercambio de buenas prácticas⁸. Asimismo, fue bajo el ámbito del COFESA donde se creó el programa federal "DetectAr" y la

⁶ <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/46799-el-gobierno-envio-respiradores-e-insumos-sanitarios-a-provincias-del-noa-v-ne>

⁷ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/medicos-voluntarios-viajan-chaco-para-reforzar-el-sistema-de-salud-ante-la-enfermedad-covid>

⁸ <https://msptucuman.gov.ar/el-cofesa-coordina-acciones-en-la-lucha-contra-el-covid-19-a-nivel-regional/>

coordinación del sistema integrado de bases de datos (SISA), entre otras medidas (Bianchi, 2021).

Del mismo modo, el Consejo Federal de Educación, con mayor institucionalización (Rey, 2013), propició medidas coordinadas entre jurisdicciones bajo el estado de emergencia sanitaria. El 2 de julio mediante la resolución 364/2020⁹, se fijaron los lineamientos obligatorios y recomendaciones generales para que cada jurisdicción elaborará planes progresivos y acorde a sus particularidades que garantizaran el retorno a los establecimientos educativos cuando la situación epidemiológica lo permitiese. Asimismo, en septiembre, la resolución 368/2020, estableció criterios de evaluación, acreditación y promoción con el fin de sostener y acompañar las trayectorias educativas durante los ciclos 2020 y 2021 de los alumnos/as de todo el país. Finalmente, en noviembre de 2020, el Consejo dispuso la creación del Centro de Políticas Educativas Federales (CePEF), con el objetivo de articular entre las veinticuatro jurisdicciones educativas, programas y acciones de fortalecimiento de los procesos de concertación, construcción e institucionalización de políticas educativas federales de mediano y largo plazo.

Para comienzos de 2021, la 102^o Asamblea del Consejo resolvió establecer que en todas las jurisdicciones del país se priorizaría el sostenimiento de clases presenciales en todos los niveles y modalidades de la educación obligatoria de acuerdo con el nivel de riesgo de los distintos aglomerados urbanos, en el marco de un análisis sanitario y epidemiológico integral que considere los parámetros establecidos en el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 67/2021 y sus modificatorios. Para marzo de 2021, esto sería tema de conflicto entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el gobierno nacional. El decreto del presidente Fernández suspendía las clases presenciales hasta el 30 de abril de

⁹ <https://www.argentina.gob.ar/educacion/consejofederaleducacion/documentos/resoluciones>

2021 debido al aumento de contagios a nivel nacional, sin embargo, un fallo judicial resolvió que la Ciudad podía garantizar la presencialidad en los tres niveles educativos.

De ese modo, podemos considerar que hubo tres etapas de coordinación intergubernamental en Argentina. Un primer momento, donde las decisiones se tomaron rápidamente y consensuadas, se estableció un bloqueo total y permitió al gobierno construir 12 hospitales modulares, aumentar la cantidad de camas de UCI y ventiladores disponibles, y aumentar las capacidades de análisis, formar al personal en emergentología e implementar protocolos para los trabajadores de áreas esenciales como farmacias, supermercados y otros (Bianchi, 2021). Además, se implementaron medidas de alivio económico a la población más vulnerable y a sectores fuertemente afectados por el cierre durante los primeros meses.

A partir del análisis del presupuesto 2020¹⁰, durante el segundo trimestre, por el lado de los gastos, los mayores aumentos se verificaron en la implementación de las iniciativas como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), la Asistencia para el Trabajo y la Producción (ATP) por un monto de \$312.130,0 millones, así como otras políticas de transferencias monetarias como aumentos a la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo, la ampliación de la asistencia de los programas Políticas Alimentarias (\$53.388,0 millones) y Abordaje Territorial (\$2.896,6 millones), en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y de la Emergencia Pública en materia sanitaria, además del programa Potenciar el trabajo y la atención de prestaciones previsionales (\$114.050,0 millones).

Por otro lado, se aumentó la compensación al sector energético, al sector transporte y las transferencias a universidades nacionales. Se incrementó un 30,9% el gasto de capital, destinado a las empresas Aerolíneas Argentinas S.A y Austral Líneas Aéreas S.A. y la

¹⁰ <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/boletin/2dotrim20/2dotrim20.pdf>

asistencia financiera a AySA para obras de infraestructura de agua potable. Cabe destacar que se relanzó el Programa de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar)¹¹, destinado a la atención de déficits de vivienda e infraestructura sanitaria (\$7.500,0 millones); se brindó asistencia para la construcción de Hospitales Modulares (\$6.035,7 millones); adquisición de vacunas para cubrir las necesidades del segundo trimestre del año vinculadas al Calendario de Vacunas; así como insumos, equipamiento sanitario y de laboratorio necesario para paliar los efectos de la pandemia (\$3.701,8 millones), equipamientos de laboratorio y sanitarios a cargo de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud “Dr. Carlos G. Malbrán” y del Ministerio de Salud (\$1.706,2 millones).

Se invirtió en infraestructura a partir del “Plan Argentina Hace”¹², el cual incluye obras de infraestructura sanitaria, de vivienda y urbanas en general, incluyendo pavimentación y obras de agua y saneamiento (\$1.255,8 millones). Del mismo modo, se distribuyeron recursos a las provincias -de forma no automática- para la asistencia y respuesta de estas frente a la situación de pandemia, que muestran una evolución positiva del 3.223,9% para el tercer trimestre de 2020.

Sin embargo, a pesar de las medidas económicas implementadas, las políticas de distanciamiento fueron resultado de iniciativas de coordinación *ad hoc*, no institucionalizadas y regidas por lógicas y voluntades partidistas. Los niveles de coordinación intergubernamental en Argentina durante los primeros meses de la pandemia fueron prometedores, especialmente si se comparan con los de otros países federales como México, Estados Unidos y Brasil (Bianchi 2020; Giraudy et al 2020; Bennouna et al 2021).

No obstante, para finales de julio, se observó un debilitamiento del consenso político sobre las políticas de COVID entre gobernadores, el jefe de gobierno de la Ciudad y el

¹¹

<https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/47002-el-presidente-anuncio-el-relanzamiento-de-procrear-existen-muchas-familias-con-las-que-todavia-estamos-en-deuda>

¹² <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/argentina-hace>

presidente. Esto, podemos suponer que se debió a dificultades de mantener dicha coordinación el tiempo debido a la baja institucionalización de coordinación intergubernamental, además del cansancio de la población, la crisis económica y social latente en la sociedad.

En esa misma línea, la percepción de la figura presidencial de Fernández como presidente moderado comenzó a verse comprometida. A mediados de 2020, el gobierno nacional comenzó a establecer agenda pública en ciertos temas de discordia con la oposición y sectores productivos del país. El 8 de junio el presidente anunció la intervención de la empresa Vicentín y el envío de un proyecto de ley al Congreso para su estatización. Esta decisión fue mal recibida por el sector rural empresarial y la oposición, convocando a manifestaciones y siendo foco de discusión en la opinión pública (Labaqui, 2021). La oposición por su parte, organizó una protesta nacional el 20 de junio -la primera de muchas- con consignas que declaraban "Salvemos la República", "Salvemos la democracia" y "No a Argenzuela" (*La Nación* 6/20/2020 en Bianchi 2021). Esa misma semana, resalta Bianchi, Alfredo Cornejo, presidente del partido opositor UCR y ex gobernador de Mendoza, declaró que la provincia debería convertirse en un país independiente (*La Nación* 30/6/2020 en Bianchi 2021).

Del mismo modo, con el envío al Congreso de un proyecto de ley de reforma judicial así como el anuncio sobre la creación de un Consejo Consultivo para evaluar el funcionamiento del Poder Judicial, sectores opositores manifestarían su descontento (Labaqui, 2021). Más aún, el presidente anunció el 9 de septiembre de 2020 la quita de un punto de coparticipación a la Ciudad para transferirlo a la provincia de Buenos Aires, posteriormente esta medida fue ratificada por el Congreso. En definitiva, la predisposición política de ambos partidos para coordinar más allá de diferencias partidarias comenzaría a verse afectada.

De esta forma, a pesar de que el sistema sanitario no colapsó en ningún momento, tanto el cansancio generalizado de la población como la polarización política y la crisis social y económica, comenzaron a debilitar el apoyo político al presidente. A finales de septiembre, el apoyo a Fernández cayó un 30% y la mayoría de los argentinos consideraba que el país iba en la dirección equivocada (Bianchi, 2021). Debido a esta pérdida de apoyo, el gobierno comenzó a flexibilizar las medidas.

Desde el Gobierno Nacional se siguieron buscando medidas de coordinación y cooperación entre dirigentes políticos en un contexto de baja aprobación presidencial. En noviembre de 2020¹³, se aprobó como ley el Programa “Gabinete Federal” que crea capitales alternas en 24 ciudades de todo el país y que permite realizar en cada una de ellas reuniones mensuales entre funcionarios nacionales, representantes de las organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales. En palabras del Presidente: “...Argentina debe comenzar a funcionar como un país federal y descentralizarse para que el poder esté también en el interior”, sostuvo el mandatario, quien en septiembre de 2019 en Mendoza había propuesto la idea de establecer capitales móviles para fortalecer el federalismo.

A finales de diciembre de 2020, comenzó el Operativo Nacional de Vacunación¹⁴, una estrategia federal, coordinada e integral que abarca a las 24 jurisdicciones y comenzaba a dar nuevos indicios de coordinación entre los dirigentes políticos. Para enero de 2021¹⁵, el presidente se reunió con gobernadores del Norte Grande (La Rioja, Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Salta y Tucumán) para debatir la situación de las provincias.

En febrero de 2021, el Gobierno presentó el Monitor Público de Vacunación¹⁶, un registro al que se puede acceder online con información en tiempo real sobre el operativo

¹³ <https://www.casariosada.gob.ar/slider-principal/47292-alberto-fernandez-es-un-paso-mas-en-la-construccion-de-una-argentina-mas-federal>

¹⁴ <https://www.casariosada.gob.ar/slider-principal/47430-coronavirus-el-presidente-encabezo-una-nueva-reunion-del-comite-de-vacunacion-en-casa-rosada>

¹⁵ <https://www.casariosada.gob.ar/slider-principal/47468-el-presidente-se-reunio-con-los-gobernadores-del-norte-grande>

¹⁶ <https://www.telam.com.ar/notas/202102/545506-monitor-publico-de-vacunacion-tiempo-real.html>

nacional de inmunización contra el coronavirus. Sin embargo, a pesar de los intentos de sostener la coordinación y alineación de políticas durante la pandemia, la situación política se desarticuló completamente a mediados de este mes. Luego del escándalo del 'Vacunatorio VIP', el 19 de febrero¹⁷, se conoció que allegados al Gobierno del Presidente y el Ministro de Salud Nacional fueron vacunados de manera irregular sin cumplir con los criterios de prioridad establecidos. Como resultado de tal escándalo, el Ministro de Salud Ginés renunció y tomó su lugar Carla Vizzotti.

Para finales de marzo, comenzaron a publicarse los datos públicos de vacunación, a partir de los registros realizados por las 24 jurisdicciones en el Registro Federal de Vacunación Nominalizado (NoMiVac). Se intentó reconstruir el consenso político y la confianza de la población a partir de un pronunciamiento conjunto de los Ministros de Salud de todas las jurisdicciones, en el que afirmaban “estar más unidos que nunca”. También, el 8 de marzo, se firmó el Acuerdo Federal para una Argentina unida contra la violencia de género, en el documento, gobernadores, gobernadoras y el jefe de gobierno de la Ciudad se comprometieron a "integrar el Consejo Federal para la prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios; a adherir al Sistema Único de Registro de denuncias por violencia de género (URGE) y al Sistema Integrado de casos de violencia por motivos de género (SICVG), y a jerarquizar y fortalecer las áreas de género provinciales y municipales".

Sin embargo, luego del escándalo del “Vacunatorio VIP”, la profunda crisis económica y social y las inminentes elecciones legislativas nacionales y, en algunos casos, a gobernadores durante 2021, la coordinación intergubernamental se dificultó. Comenzarían a primar viejas estrategias como intercambio de culpas, polarización política y apelaciones a la Corte Suprema de Justicia por diferentes razones. Los intentos del

¹⁷

<https://www.aa.com.tr/es/mundo/en-qu%C3%A9-consiste-el-vacunatorio-vip-contra-la-covid-19-que-sacudi%C3%B3-la-pol%C3%ADtica-argentina/2155923>

Ejecutivo Nacional de enviar un proyecto de “Ley de Emergencia de COVID-19” que fije criterios epidemiológicos para formar un "semáforo" que indique las medidas a tomar en cada caso sin tener que recurrir a un DNU, fracasaría. La baja institucionalización de la coordinación intergubernamental en Argentina, más allá de lugares de concertación como los Consejos Federales aunque sin poder de fomentar en muchos casos resoluciones vinculantes entre las partes, dificulta el sostenimiento de consensos políticos a lo largo del tiempo, quedando librados a voluntades políticas de líderes y situaciones coyunturales.

7. Conclusiones

A modo de cierre, este trabajo ha sido una aproximación al estudio de los determinantes de coordinación intergubernamental en federalismos, a partir del análisis del caso argentino. La llegada del COVID-19 se presenta como un gran desafío y crisis que afecta e impacta al mundo entero. Una crisis de tal magnitud exige por igual tanto a los gobiernos como a la ciudadanía a trabajar en conjunto. Las prácticas coordinadas son claves para contener el virus, desde compartir información, mejores prácticas, así como coordinar políticas de salud o de distanciamiento social, entre otras.

A partir del análisis del caso argentino, pudimos observar que durante el primer año de pandemia, similar a lo que plantean Bennouna et al (2021), los factores políticos y sociodemográficos tuvieron mayor incidencia en el nivel de rigurosidad de políticas de distanciamiento en Argentina (Véase Tabla 2). En línea con nuestra primera hipótesis, las políticas de distanciamiento implementadas por los gobiernos subnacionales respondieron a las preferencias del gobierno nacional entre los estados dirigidos por gobernadores afiliados al mismo partido. Sin embargo, nuestra segunda hipótesis planteaba que en los estados dirigidos por gobernadores donde el presidente goza de altos niveles de apoyo popular, incluso si están dirigidos por gobernadores que no están afiliados al partido del presidente, las políticas respondan a las preferencias del gobierno nacional, no fue comprobable a

partir del análisis estadístico. A su vez, encontramos evidencia que las camas UTI, la cantidad de médicos, el porcentaje de población mayor a 65 años, así como el Coeficiente de Gini y el índice de Desarrollo Humano, fueron significativas en nuestro primer análisis, impactando en los niveles de rigurosidad de políticas implementadas por los gobernadores.

Como limitaciones de nuestro análisis, consideramos que existen otras variables que no estamos pudiendo captar y que podrían explicar mejor la variación en el nivel de rigurosidad de políticas a nivel provincial. A su vez, al incorporar la variable de coordinación horizontal entre provincias en nuestra segunda regresión (Véase Tabla 3), esta resultó no significativa en nuestro estudio, a diferencia de Bennouna et al (2021). Asimismo, nuestro segundo análisis evidencia cierta inconsistencia con los resultados observados en un primer momento con efectos fijos por provincia y tiempo. Consideramos que en futuros estudios se podrán incorporar nuevos factores que permitan explicar mejor la variación en el índice de rigurosidad y logren capturar la interacción entre provincias.

Por otro lado, a partir de nuestro estudio de caso, pudimos identificar tres etapas de coordinación intergubernamental en Argentina. En un primer momento, independientemente de las franjas políticas, se adoptaron medidas con el objetivo de coordinar acciones, así como prácticas solidarias que sucedieron por igual al interior del país. A pesar de las medidas implementadas, las políticas de distanciamiento fueron resultado de iniciativas de coordinación *ad hoc*, no institucionalizadas y regidas por lógicas y voluntades partidistas. No obstante, para finales de julio el consenso político fue debilitándose. Esto se puede deber a la dificultad que implica mantener dicha coordinación en el tiempo, además del cansancio de la población, la crisis económica y social latente. A su vez, la percepción de la figura presidencial de Fernández como moderado comenzó a verse comprometida a mediados de año.

A pesar de que el sistema de salud no colapsó en ningún momento, la coordinación intergubernamental entre gobernadores y presidente comenzó a verse afectada. A finales de

diciembre, con el Operativo Nacional de Vacunación, se vieron nuevos indicios de coordinación entre dirigentes políticos. Sin embargo, para mediados de febrero luego del escándalo del “Vacunatorio VIP”, se desarticuló nuevamente. De todos modos, el Ejecutivo Nacional intentaría reconstruir el consenso político, sin mucho éxito. De ese modo, consideramos que la baja institucionalización de la coordinación intergubernamental en Argentina, más allá de lugares de concertación como los Consejos Federales, dificulta el sostenimiento de consensos políticos a lo largo del tiempo, quedando librados a voluntades políticas de líderes y situaciones coyunturales.

En virtud del conocimiento heredado, podemos afirmar que más allá de la importancia de las relaciones entre partidos políticos, la literatura en general coincide que reglas claras y estables de relaciones y coordinación, que eviten depender de estilos de liderazgos de cada gobernante y de la coyuntura política del momento, son clave para crear una cultura político institucional que facilite la cooperación y coordinación. Aunque no es garantía suficiente para que se dé, es necesario.

La coordinación debe incorporar redes con liderazgos, relaciones regulares y recíprocas, entre actores que comprendan la importancia de sus contribuciones al todo. A su vez, se necesita de una sociedad que demande y sostenga esa coordinación, esto suele suceder frente a problemas con alta visibilidad social (Wright y Hayward 2000 en Nogueira, 2010). La experiencia comparada muestra que una mayor coordinación y coherencia depende de condiciones institucionales y políticas de cada país, desde las dependencias de sendero, las culturas políticas, la calidad de los liderazgos, entre otros. Los arreglos formales pueden contribuir, sin embargo, no son suficientes ya que se necesita compartir visiones, reglas y una misma cultura de negociación.

8. Bibliografía

- Abal Medina, J. M (2009). La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, pp. 203-224. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela)
- Acuña, C. H., & Chudnovsky, M. (2002). El sistema de salud en Argentina.
- Acuña, Carlos H (2010); Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción; en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina; Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina.
- Agranoff, R. (2007). Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems. En Pagano, M. y Leonardi, R, *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. Springer. (pp. 248-283).
- Alessandro, Martín (2014); Relaciones intergubernamentales y partidos políticos: reexaminando el vínculo entre centralización estatal y nacionalización partidaria en la Argentina; en Abal Medina, Juan Manuel y Marcelo Escolar (Coord.) *Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina*.
- Amorim Neto (2013). Cálculo presidencial: diseño ejecutivo de políticas y designación de gabinetes en las Américas. En Alessandro, M., & Gilio, A (Ed), *La dinámica del poder ejecutivo en América: estudios comparados sobre la institución presidencial*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Anderson, William (1960); *Intergovernmental Relations in Review*, University of Minnesota Press.
- Ardanaz, M., Leiras, M., & Tommasi, M. (2014). The politics of federalism in Argentina and its implications for governance and accountability. *World Development*, 53, 26-45.
- Astarita, M., Bonifacio, S., & Del Cogliano, N. (2012). Relaciones intergubernamentales (RIGS) en la administración pública Argentina. JM Abal Medina y H. Cao, *Manual de la nueva administración pública Argentina*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

- Bakvis, H., & Brown, D. (2010). Policy coordination in federal systems: comparing intergovernmental processes and outcomes in Canada and the United States. *Publius: The Journal of Federalism*, 40(3), 484-507.
- Beltrán Aguirre, José Luis (2005): «Los principios organizativos de la Administración social: descentralización, participación, coordinación y cooperación», *Documentación Administrativa*, núm. 271-272, pp. 207-236.
- Bennett, A. y George, A. (2009); “Case Studies and Theory Development in the Social Sciences”, Cambridge, MA: The MIT Press. Cap. 1 y 10.
- Bennhold, Katrin (2020). ¿Una excepción alemana? Por qué la tasa de mortalidad por coronavirus en el país es baja. *New York Times*, 4 de abril. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2020/04/04/world/europe/germany-coronavirus-death-rate.html>
- Bennouna, C., Giraudy, A., Moncada, E., Rios, E., Snyder, R., & Testa, P. (2021). Pandemic Policymaking in Presidential Federations: Explaining Subnational Responses to Covid-19 in Brazil, Mexico, and the United States. *Publius: The Journal of Federalism*, 51(4), 570-600.
- Benton, A. L. (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y gobierno*, 103-137.
- Bernal, M., & Bizarro, V. (2019). Relaciones intergubernamentales y gestión pública de salud: Argentina y el caso de la Provincia de Córdoba. *Revista Derecho y Salud*, (3), 19-32.
- Bianchi, M. (2020). El federalismo como respuesta al coronavirus. *Página 12*, 15 de abril. Recuperado de:
- Bianchi, Matías (2021). "Federalism and the Covid-19 crisis in Argentina" in Chattopadhyay, R., Knüpling, F., Chebenova, D., Gonzalez, P., and Whittington, L. (Eds.). *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis* (1st ed.). London/New Delhi: Routledge
- Bolleyer, N. (2006). Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How substates' internal organization affects intergovernmental relations. *Publius: The Journal of Federalism*, 36(4), 471-502.
- Bolleyer, N. (2009); *Intergovernmental cooperation: rational choice in federal systems and beyond*; Oxford University Press.

- Cao, H., & Vaca, A. (2017). Administración pública y federalismo cooperativo. Apuntes para la Modernización del Estado, 15-18.
- Cao, H., Rey, M., & Serafinoff, V. A. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, 16(27), 67-99.
- CEPAL, N. (2020). Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.
- Chen, B. (2008). Assessing interorganizational networks for public service delivery: A process-perceived effectiveness framework. Public Performance & Management Review, 31(3), 348-363.
- Clerici, P., Cruz, F., Goyburu, L., Skigin, N., Seira, I., Albala, A., & Molina, A. (2017). Coaliciones Políticas en América Latina/ Political Coalitions in Latin America. Iberoamericana (2001-), 17(64), 237-266.
- Cruz, F. (2019). Socios, pero no tanto: Partidos y coaliciones en la Argentina. 2003-2015 (Vol. 1). Eudeba.
- Cyr, J., Bianchi, M., González, L., & Perini, A. (2021). Governing a Pandemic: Assessing the Role of Collaboration on Latin American Responses to the COVID-19 Crisis. Journal of Politics in Latin America, 1866802X211049250.
- Falleti, TG (2010). Descentralización y política subnacional en América Latina. Prensa de la Universidad de Cambridge.
- Gerring, J. (2007). What is a Case Study and What is it Good for. En Case Study Research, Principles and Practices (pp. 37-63). Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Giraudy, Agustina et al (2020). Cómo la ciencia política explica las reacciones de los países al COVID-19. Americas Quarterly, 30 de abril. Recuperado de: <https://www.americasquarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19/>
- Goyburu, M. L. (2016). ¿Coordinación intergubernamental en la Argentina?: una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina.
- Helmke, G., & Wolfson, L. (2003). La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la Corte Suprema y el Poder Ejecutivo en la Argentina en los períodos de la

dictadura y la democracia. *Desarrollo económico* (Buenos Aires), 43(170), 179–201.

<https://www.pagina12.com.ar/259885-el-federalismo-como-respuesta-al-coronavirus>

Iaryczower, M., Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2002). Judicial independence in unstable environments, Argentina 1935-1998. *American Journal of Political Science*, 699-716.

Infobae, “Presidente, usted es el comandante”: el mensaje anti grieta de la oposición para respaldar a Alberto Fernández, 3/19/2020, (recuperado de: <https://www.infobae.com/coronavirus/2020/03/19/presidente-usted-es-el-comandante-el-mensaje-anti-grieta-de-la-oposicion-para-respaldar-a-alberto-fernandez/>)

Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Nueva York, Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.

La Nación, Alfredo Cornejo, sobre la independencia de Mendoza: "Debemos pensarlo seriamente", 6/30/2020. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/alfredo-cornejo-independencia-mendoza-debe-mos-pensarlo-seriamente-nid2388507>

La Nueva mañana, “En Córdoba, se pasó de fabricar 30 respiradores a 110 al mes”, 26 de junio de 2020. Recuperado de: <https://lmdiaro.com.ar/contenido/230020/cordoba-el-pulmon-del-pais>

Labaqui, I. (2021). Argentina en tiempos de COVID-19. *Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL)*. Recuperado de: <https://www.cadal.org/publicaciones/informes/?id=13587>

Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y Gobierno*, 17(2), 205-241.

Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. *Cuánto importan las instituciones*, 209-248.

León, S., & Ferrín Pereira, M. (2011). Intergovernmental cooperation in a decentralised system: The sectoral conferences in Spain. *South European Society and Politics*, 16(4), 513-532.

Levitsky, S. (2003). *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge University Press.

- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2009). Variation in institutional strength. *Annual Review of Political Science*, 12, 115-133.
- Levy, J. S. (2008). Counterfactuals and case studies. En *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford, RU: Oxford University Press.
- McEwen, N., Swenden, W., & Bolleyer, N. (2012). Introduction: Political opposition in a multi-level context. *The British Journal of Politics and International Relations*, 14(2), 187-197.
- Menéndez Rexach, Ángel (1994): «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», en *Documentación Administrativa* núm. 240 (Ejemplar dedicado a: Administración y Constitución: El principio de cooperación), pp. 11-50.
- Nogueira, R. M. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, 13-46.
- North, D. C., & Bárcena, A. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*.
- Olmedo, J.C (2013). *(Dis)united They Stand? The Politics of Governors' Coalition Building in Argentina, Brazil and Mexico*. (Tesis Doctoral). University of Northwestern, Evanston, Illinois.
- Parra, E. (2010). *Dinámicas de cooperación política en sistemas presidenciales de América Latina 2004-2009*.
- Perfil, “Larreta y Kicillof definen cómo seguirá la cuarentena en el AMBA”, 13 de agosto 2020. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/politica/horacio-rodriguez-larreta-axel-kicillof-coordinaron-como-sigue-cuarentena-amba.phtmlm>
- Peters, BG (2018). El desafío de la coordinación de políticas. *Diseño y práctica de políticas*, 1 (1), 1-11.
- Poirier, J., & Saunders, C. (2015). *Comparing intergovernmental relations and cooperative mechanisms in federal systems*. Oxford University Press.
- Pulito, M. Z. (2018). La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación. *Revista aragonesa de administración pública*, (52), 230-263.

- Repetto, F. (2010). Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina.
- Rey, M. (2011). Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincia en los consejos federales (Doctoral dissertation, Tesis (doctorado)—Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires).
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina.
- Rodrigáñez Riccheri, Pilar y Federico Tobar, El Consejo Federal de Salud Argentino (CO. FE. SA): Actor clave en la construcción de un federalismo sanitario efectivo, Ministerio de Salud, 2003
- Santolaya Machetti, Pablo (1984): Descentralización y cooperación, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Somos Jujuy, “Córdoba enviará médicos terapeutas para ayudar a la lucha contra el Covid_19 en Jujuy”, 14 de Julio 2020. Recuperado de: https://www.somosjujuy.com.ar/salud/175831-cordoba-enviara-medicos-terapistas-para-ayudar-a-la-lucha-contra-el-covid_19-en-jujuy
- Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (2003). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes--AN INTERTEMPORAL TRANSACTIONS FRAMEWORK.
- Suarez-Cao, J. (2019). Intergovernmental Relations: Determinants and Dynamics. In Oxford Research Encyclopedia of Politics.
- Sugarman, Jacob (2020). Argentina le está mostrando al mundo cómo es una respuesta humana al COVID-19 La respuesta parece. The Nation, 16 de abril. Recuperado de: <https://www.thenation.com/article/politics/coronavirus-argentina-humane-response-to-covid-19-look-like/>
- Télam “El 2020 finalizará con casi 63% de la infancia en situación de pobreza en Argentina”, 08/05/2020. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202008/498702-el-2020-finalizara-con-casi-63-de-la-infancia-en-situacion-de-pobreza-en-la-argentina.html>
- Télam, "Las autoridades sanitarias estamos más unidas que nunca", dicen Ministros de Salud de todo el país, 06/03/2021. Recuperado de:

<https://www.telam.com.ar/notas/202103/546569-vacuna-ministros-salud-coronaviruss.html>

Télam, “El Malbrán comenzó el proceso de descentralización del diagnóstico”, 20 de marzo de 2020. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202003/442857-malbran-descentralizacion-diagnostico-coronavirus.html>

Télam, “Habilitan la libre circulación entre San Luis y La Pampa sin cumplir cuarentena”, 19 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202006/478806-la-pampa-flexibilizacion-san-luis-cuarentena.html#:~:text=Los%20gobiernos%20de%20San%20Luis,distritos%2C%20seg%C3%BAAn%20se%20inform%C3%B3%20oficialmente>

Watts, R. L. (1998). Federalism, federal political systems, and federations. *Annual Review of Political Science*, 1(1), 117-137.

Wright, D. S. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. *Revista de Estudios Políticos*, (6), 5-28.

Yin, R; (1994); “Case study research: designs and methods”, Fourth Edition, Sage Publications, California.

Zapata Cortes, O. L. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel.

Universidad de
San Andrés

9. Anexos

9.1. Base de datos tesis sobre coordinación intergubernamental Argentina

9.2. Descripción de las variables

V.INDEPENDIENTES

partido	1 si es congrunte con nación 0 si no
margen_victoria	voto1-voto2 (elección de gobernador) (Atlas de Andy Tow, 2021)
share_votos	%cuantos votos del presidente en la provincia (Atlas de Andy Tow, 2021)
termlimit_gob	0 si falta más de un año, 1 si falta un año o menos
termlimit_reelect	0 si no tiene reelección, 1 si tiene reelección el gobernador

V.CONTROL

daily_cases	Cantidad de casos (Observatorio COVID-19 UdeMiami, 2021)
deaths_daily	Cantidad de muertes (Observatorio COVID-19 UdeMiami, 2021)
date	Mes y año
HDI	índice de desarrollo humano de las provincias (PNUD, 2016)
Población	Población total estimada. Ambos sexos, 2018. Proyecciones en base a resultados definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Dirección de Estadísticas Poblacionales, INDEC.
Población más de 65 años	Porcentaje de población de 65 años y más, 2018. Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.
Camas	Razón de camas cada 1000 habitantes en establecimientos públicos y privados según región. Año 2017. República Argentina
Médicos	Cantidad de médicos cada 100.000 habitantes - elaboración propia (Número de médicos. Elaboración del Observatorio Federal de Recursos Humanos en Salud (OFERHUS) con base en datos de la Red Federal de Registros de Profesionales en Salud (REFEPS), Dirección Nacional de Calidad en Servicio de Salud y Regulación Sanitaria. Año 2016. / Población total estimada. Ambos sexos, 2017. Proyecciones en base a resultados definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Dirección de Estadísticas Poblacionales, INDEC.)
Gini	Mide el grado de desigualdad que hay en una sociedad determinada. Es un valor que se encuentra entre 0 y 1, siendo que cuanto más equitativa sea la distribución del ingreso menor será el valor que adquiera. Datos de la EPH publicados por Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP) (2015, segundo trimestre).

V.DEPENDIENTE

policy_index	Nivel de rigurosidad de políticas de distanciamiento social en la provincia (Observatorio COVID-19 Universidad de Miami, 2021)
--------------	--

9.3. Código de Stata (Tabla 2): regresión OLS con efectos fijos por provincia y tiempo

```
import excel "C:\Users\USER\Downloads\Indice de rigurosidad ARG (1).xlsx", sheet("Hoja1") firstrow
clear
drop mes
gen mes=month(date)
gen ano=year(date)
collapse (sum) daily_cases total_cases deaths_daily deaths_dotal (mean) policy_index camas medicos
      gini mas65 pob2018 hdi2016, by(mes ano state_name Región country partido votopartido1
      votopartido2 margen_victoria share_votos termlimit_gob termlimit_reelect)
local varlist daily_cases total_cases deaths_daily deaths_dotal
foreach var of local varlist{
sort ano mes
```

```

bys state_name: gen `var'_pre1=`var'[_n-1]
gen log_`var'=ln(`var')
gen log_`var'_pre1=ln(`var'_pre1)
}
encode state_name, gen(state_code)
global epidem daily_cases total_cases deaths_daily deaths_dotal
global epidem2 daily_cases daily_cases_pre1 deaths_daily deaths_daily_pre1 camas medicos mas65
global policy partido margen_victoria share_votos termlimit_gob termlimit_reelect
global socdem gini hdi2016
global FE i.state_code i.ano##i.mes

#MODELO 1
reg policy_index $epidem2 $FE , r
outreg2 using "$directorio\regresion_tesis.doc", replace drop($FE ) addtext(EF por Provincia y tiempo,
    Sí)

#MODELO2
reg policy_index $policy $FE , r
outreg2 using "$directorio\regresion_tesis.doc", append drop($FE ) addtext(EF por Provincia y tiempo,
    Sí)

#MODELO3
reg policy_index $epidem2 $policy $FE , r
outreg2 using "$directorio\regresion_tesis.doc", append drop($FE ) addtext(EF por Provincia y tiempo,
    Sí)

#MODELO4
reg policy_index $epidem2 $policy $socdem $FE , r
outreg2 using "$directorio\regresion_tesis.doc", append drop($FE ) addtext(EF por Provincia y tiempo,
    Sí)

*outreg2 using "C:\Users\USER\Downloads\tab_TESIS.doc", append drop($FE ) addtext(Controles
    Epidemiológicos, Sí, Controles Política, Sí, Controles Económicos, Sí, EF por Provincia y tiempo,
    Sí)

```

9.3. Código Stata (Tabla 3): regresión OLS con efectos fijos por provincia y tiempo

```

global epidem daily_cases total_cases deaths_daily deaths_dotal
global epidem2 daily_cases daily_cases_pre1 deaths_daily deaths_daily_pre1 camas medicos mas65

global policy partido margen_victoria share_votos termlimit_gob termlimit_reelect
global epidem3 log_daily_cases log_daily_cases_pre1 log_deaths_daily log_deaths_daily_pre1 camas
    medicos mas65
global socdem gini hdi2016

replace gini=gini*100
replace hdi2016=hdi2016*100

global FE i.region i.ano##i.mes

gen log_policy_index=ln(policy_index)

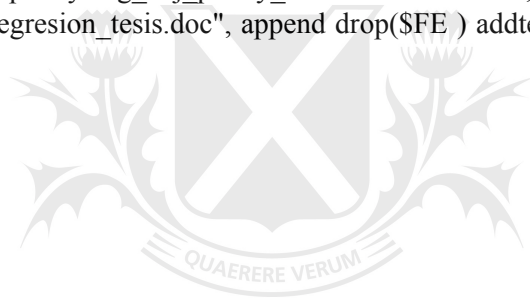
```

```

destring adj_*, replace
forvalues prov = 1/23 {
    gen adj_pi_`prov' = policy_index_`prov' * adj_`prov'
}
egen avg_adj_policy_index = rowmean(adj_pi_*)

reg policy_index $epidem2 $FE , r
outreg2 using "$directorio\regresion_tesis.doc", replace drop($FE ) addtext(EF por Provincia y tiempo,
    Sí)
reg policy_index $policy $FE , r
outreg2 using "$directorio\regresion_tesis.doc", append drop($FE ) addtext(EF por Provincia y tiempo,
    Sí)
reg policy_index $epidem2 $policy $FE , r
outreg2 using "$directorio\regresion_tesis.doc", append drop($FE ) addtext(EF por Provincia y tiempo,
    Sí)
reg policy_index $epidem2 $policy $socdem $FE , r
outreg2 using "$directorio\regresion_tesis.doc", append drop($FE ) addtext(EF por Provincia y tiempo,
    Sí)
reg policy_index $epidem2 $policy avg_adj_policy_index $socdem $FE , r
outreg2 using "$directorio\regresion_tesis.doc", append drop($FE ) addtext(EF por Provincia y tiempo,
    Sí)

```



Universidad de
San Andrés