POLÍTICA SUBNACIONAL:

Federalismo, región y provincias

Fernanda Maidana - Coordinadora

Augusto Abdulhadi - Julieta Gaztañaga - César Abel Gómez - María Cecilia Lascurain - María Silvia Leoni - Fernanda Maidana - Sebastián Mauro - Melina Neiman - V. Gastón Mutti - Hugo Ramos - Cintia Rodrigo - Iván Tcach - José Vezzosi

UNCAUS
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CHACO AUSTRAL

UNCAUS
Editorial

POLÍTICA SUBNACIONAL:

Federalismo, región y provincias

Fernanda Maidana - Coordinadora

Augusto Abdulhadi - Julieta Gaztañaga - César Abel Gómez - María Cecilia Lascurain - María Silvia Leoni - Fernanda Maidana - Sebastián Mauro - Melina Neiman - V. Gastón Mutti - Hugo Ramos - Cintia Rodrigo - Iván Tcach - José Vezzosi

2024

Política subnacional: federalismo, región y provincias/
Fernanda Maidana ... [et al.] ;
Coordinación general de Fernanda Maidana. - 1a ed -
Sáenz Peña: UNCAUS, 2024.
354 p.; 15 x 22 cm.

ISBN 978-631-90482-2-3

1. Política Argentina. 2. Política Regional. 3. Partidos Políticos Argentinos. I. Maidana, Fernanda, coord.
CDD 320.82

UNCAUS
Editorial

Director: **Manuel García Solá**
Comandante Fernández 755
Pcia. Roque Saenz Peña, Chaco (3700)
República Argentina
editorial@uncaus.edu.ar
Coordinación editorial: **Naufal, Yamila Luz**
Diseño de tapa: **Roberto Adrián Gauto**
Diagramación: **Milena Sofía Godoy**

Hecho el depósito de ley 11.723
Derechos reservados
Prohibida su reproducción parcial o total

ÍNDICE

Prólogo ---------- 7
Introducción ---------- 12

Capítulo 1. Antropología del federalismo en la Region Centro: de la norma y la utopía al optimismo político
Julieta Gaztañaga ---------- 18

Capítulo 2. Las construcciones regionales en el espacio del Norte Grande. El caso del NEA
María Silvia Leoni ---------- ---------- 55

Capítulo 3. Federalismo y desigualdad: La región como sujeto
José Vezzosi ---------- 74

Capítulo 4. Cambios y continuidades en las economías subnacionales en Argentina (1983-2019)
Cintia Rodrigo y Sebastián Mauro ---------- 97

Capítulo 5. Lógicas políticas en disputa detrás de la expansión del agronegocio en Chaco. Un balance de las transformaciones y el debate actual
Augusto Abdulhadi, Melina Neiman y César Abel Gómez ---- 127

Capítulo 6. De derrota en derrota. El devenir del kirchnerismo en Santa Fe en el período 2007-2011
Hugo Ramos ---------- 162

Capítulo 7. Los albores de la construcción del espacio kirchnerista en la provincia de Córdoba: primeras redes y tensiones con el peronismo cordobés
Iván Tcach ---------- 204

Capítulo 8. Santa Fe, elecciones 2023, cambio de época con una nueva mayoría provincial
V. Gastón Mutti ---------- 223

Capítulo 9. Sucesión y disputa por el liderazgo en el peronismo de la provincia de Santa Fe (1995-1997)
María Cecilia Lascurain ---------- 267

Capítulo 10. Posibilidades y límites de una aproximación comparativa en el estudio del reclutamiento de elencos políticos en NEA y NOA (1983-2015)
Fernanda Maidana ---------- 298

Sobre los/as autores/as ---------- 333

Capítulo 4

Cambios y continuidades en las economías subnacionales en Argentina (1983-2019)

Cintia Rodrigo

Sebastián Mauro[24]

El presente capítulo se propone ofrecer una caracterización general de la evolución de las estructuras socioeconómicas de las provincias argentinas a lo largo de las cuatro décadas de vigencia del régimen democrático. Esta contribución se basa en una agenda más amplia de investigación sobre el impacto de los perfiles sociodemográficos y productivos provinciales en la conformación de coaliciones sociales y políticas distributivas, y sus transformaciones a lo largo del tiempo.[25] Investigación que se orienta por el supuesto de que las características socioeconómicas y productivas condicionan la posibilidad de formación de coaliciones distributivas, las cuales sostienen a los regímenes de políticas públicas y a los decisores políticos, en conflicto con otras potenciales coaliciones.

[24] *Cintia Rodrigo:* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Mar del Plata (CONICET-UNMdP).
Sebastián Mauro: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Univerdidad de Buenos Aires (CONICET-UBA).

[25] Proyecto macro que obtuvo financiamiento del FONCYT mediante el PICT 2018-01475, "Análisis comparativo de las situaciones de crisis y estabilidad política en las provincias argentinas", y del CONICET mediante el PIP 11220200103162CO, "Crisis y estabilidad política a nivel subnacional en Argentina" (1983-2020).

En este marco, la contribución del presente capítulo consiste en identificar posibles cambios y continuidades en las estructuras socioeconómicas y productivas de las provincias argentinas durante el último período democrático. A tal fin, realiza una recuperación crítica de la literatura reciente proponiendo una serie de indicadores a partir de los datos disponibles. El foco está puesto en intentar identificar los principales sectores productivos de cada distrito, con el objetivo de identificar, en una próxima etapa de investigación, actores que pueden tener peso en la conformación de coaliciones de apoyo —o enfrentamiento— a elencos políticos.

I. Antecedentes

El análisis de la relación entre procesos políticos y estructuras económicas provinciales ha sido un tema poco estudiado por las ciencias sociales para el período iniciado en 1983 en Argentina, salvo escasas excepciones (Sosa, 2010). Es posible consultar sobre esta relación con una intención comparativa para todas las provincias los trabajos de Manzanal (1999), Centrágnolo y Jiménez, (2003), Cao (2002), Pírez y Cao (2002), Cao y Vaca (2006). Estos trabajos se centraron sobre todo en el impacto de las políticas de reformas estructurales de la década de 1990 y la descentralización en las capacidades estatales de las provincias argentinas, signadas históricamente por la desigualdad.

En los últimos años la política comparada ha retomado como objeto de estudio esta relación entre estructuras socioeconómicas y sistemas políticos a nivel subnacional, en trabajos que tienen objetivos y alcances territoriales diversos.

Por ejemplo, Moscovich y Calvo (2017), realizan un análisis del efecto de la inequidad en la redistribución condicional a la movilización social de las transferencias de efectivo en todas las provincias argentinas. Utilizan para ello mediciones originales que consideran una variedad de fuentes de ingresos (salarios, rentas, jubilaciones y transferencias de efectivo). Para probar los efectos

de la desigualdad y las protestas en la redistribución el estudio toma como variable dependiente la regresiva-progresiva ubicación de los subsidios gubernamentales (transferencias de efectivo), que cruza una serie de tiempo de la EPH desde 2003 hasta 2011. Usando una técnica de descomposición del índice de Gini estiman la contribución de cada fuente de ingreso al Gini general de los votantes en Argentina. Los resultados que obtienen se alinean con la paradoja de Robin Hood que muestra que las sociedades más desiguales redistribuyen recursos más regresivamente, mientras que las más igualitarias redistribuyen progresivamente.

No obstante, afirman, la evidencia muestra que en las provincias argentinas hay un efecto condicional de redistribución en presencia de protesta social: en contexto de alta desigualdad las protestas generan mayores ganancias que en contextos igualitarios, logran mayor redistribución. Los indicadores que utilizan son: 1) índice de Gini, 2) protesta social y 3) transferencias de efectivo. El artículo descompone el Gini para ver cómo se distribuyen las transferencias según cuánto se protesta y cómo eso es más evidente en los distritos con mayor desigualdad. Concluyendo que más protestas resultan en una localización más progresiva de los subsidios gubernamentales.

A partir de poner en relación ciertas características de las sociedades provinciales y del funcionamiento del sistema político el trabajo concluye que, si bien no hay un mecanismo virtuoso que reduzca la desigualdad mediante mecanismos electorales, un creciente número de protestas resulta significativo estadísticamente en la declinación de la desigualdad.

Por otra parte, González y Nazareno (2021) analizan la relación entre estructuras socioeconómicas y coaliciones políticas en dos provincias argentinas para responder a la pregunta por la variación subnacional de la desigualdad. Los autores entienden que dicha variación responde a la interacción entre las presiones distributivas de las alianzas sociales nacionales y las alianzas sociales subnacionales, y analizan comparativamente los casos de

Chaco y Corrientes durante los gobiernos kirchneristas.

Plantean que cada distrito es disímil en los procesos de desarrollo y no se trata de espacios políticos "naturalmente" dominados por elites conservadoras. Por el contrario, los procesos de construcción del Estado y los rasgos estructurales que marcan las trayectorias estatales son de especial relevancia: la "historia" de cada provincia. Además, que las desigualdades en el nivel subnacional provienen tanto de las alianzas gobernantes nacionales como subnacionales. Su trabajo incluye una tipología de "desigualdades esperadas" según alianzas nacionales y subnacionales. Algunas de las variables que le permiten comparar estructuras económicas provinciales son: 1) empleo público por habitante, 2) gasto social per cápita, 3) transferencias federales, 4) ingresos provinciales y 5) gasto total per cápita.

Los autores concluyen que las alianzas gobernantes inciden en las desigualdades, no sólo de ingresos sino de otros tipos, dado que tienen un arraigo que remite no sólo a la estructura económica de las provincias sino también a sus procesos históricos y el grado de autonomía que alcanzaron. De este modo, los rasgos de las sociedades y los modos en que sus elites administran los recursos son puestos en relación para abrir una agenda de investigación sobre el éxito o fracaso de políticas públicas nacionales y subnacionales.

Por su parte Gervasoni (2011), en un trabajo comparativo para todas las provincias, analiza la relación entre la variación en el grado de democracia subnacional y el federalismo fiscal. El autor propone un enfoque donde los regímenes subnacionales se explican en gran medida por la magnitud y origen de sus recursos fiscales. La relación además implica una dinámica multinivel donde, a mayor nivel de subsidios del gobierno nacional, menor nivel de democracia en el estado subnacional. La lógica política del rentismo involucra entonces a gobiernos provinciales que se vuelven independientes fiscalmente de sus electorados, sobre todo en las provincias favorecidas que no suelen ser ni las más pobladas ni las más beneficiadas en términos de recursos naturales.

El modelo teórico que presenta el artículo está basado en las teorías fiscales del Estado, y aún más en las teorías del balance entre Estado y sociedad. Pese a ello, en las élites gobernantes subnacionales aparecen relacionadas fundamentalmente con las élites gobernantes nacionales, sin considerar otros actores subnacionales excepto como portadores de mayor o menor autonomía ante el dominio del Estado provincial. La Estado-dependencia aparece como una dinámica unívoca hacia la sumisión frente a los recursos del conjunto de las sociedades civiles y actores económicos.

Este trabajo es un antecedente de relevancia para la presente investigación, sobre todo por los datos que pone a disposición sobre transferencias federales a gobiernos provinciales en la década de 1990. No obstante, el modelo teórico presenta algunas limitaciones en relación a los objetivos de este trabajo, dado que si bien se enuncia que la variable explicativa se encuentra en las interacciones —fiscales en particular, y entre dos niveles de gobierno—, no toma en cuenta la participación de actores extra-gubernamentales que conforman los entramados socioeconómicos de cada provincia. En este sentido, la propuesta de este capítulo es buscar evidencia que permita abrir el rango de actores que interactúan para dar lugar a las dinámicas políticas específicas de cada provincia argentina.

Finalmente, en un trabajo que constituye un antecedente directo de este capítulo, Behrend y Bianchi (2017) afirman que todavía se sabe muy poco acerca de las relaciones entre las élites políticas y económicas a nivel subnacional, y los efectos que estas tienen en lapolítica. A partir de preguntarse qué actores influyen en las tomas de decisión subnacionales, postulan como hipótesis que el tipo de estructura económica subnacional puede ayudar a identificar a los actores que tienen capacidad de incidir en la toma de decisiones sobre políticas públicas orientadas al desarrollo.

Desarrollan en primer lugar una caracterización comparativa de las estructuras económicas subnacionales de las 24 provincias.

Para ello presentan un marco analítico original que combina tres variables: 1) el peso del Estado en la economía provincial, 2) la fortaleza del sector privado provincial y 3) el tipo de producción predominante. Este último aspecto resulta relevante porque permite inferir los intereses potenciales de los principales actores económicos en la toma de decisiones por parte del Estado provincial. Toman como indicadores datos disponibles sobre: nivel de actividad, masa salarial privada, composición de los sectores de la economía, gasto público como porcentaje del PBG, porcentaje de empleo público sobre total del empleo formal.

Como resultado proponen tres tipos ideales de relación entre élites económicas y élites políticas: autonomía, influencia, captura. Clasifican como casos de *autonomía* por distintos motivos a CABA, Buenos Aires, Mendoza, Chubut, Córdoba, Río Negro y Santa Fe. Como casos de *influencia* identifican a San Juan y Catamarca. Finalmente, la *captura* del Estado provincial por las élites económicas locales se evidencia en Salta, Jujuy, Santiago del Estero, La Rioja, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Misiones, Corrientes, Tucumán, Neuquén y Santa Cruz. Finalmente detectan como casos *híbridos* entre influencia y captura a Tierra del Fuego y San Luis.

Este trabajo es sin duda un paso fundamental para avanzar en el conocimiento de las estructuras económicas de las provincias argentinas, dado que aporta tanto datos sobre un momento reciente (año 2014) como un modelo teórico posible de ser replicado para otros períodos. Reconstruir las variables propuestas por dicha contribución es uno de los objetivos de este capítulo, para obtener así resultados comparables que abonen una posible caracterización a lo largo del tiempo de las economías provinciales argentinas.

En suma, es posible consultar trabajos para distintos momentos o períodos que se ocuparon de: a) evidenciar los efectos desiguales de procesos de descentralización, b) analizar la variación de la desigualdad, o c) relacionar actores económicos y sistemas políticos. De este corpus relativamente heterogéneo es posible

recuperar variables que fueron utilizadas para caracterizar a las distintas provincias de manera transversal, habilitando así una perspectiva comparativa.

La literatura podría dividirse asimismo en dos grupos: algunos trabajos se enfocan en un caso provincial y analizan su evolución en el tiempo, mientras que otros ofrecen una perspectiva comparativa pero a partir de una foto, que congela las características de los sistemas provinciales en un momento dado y ofrece esta imagen como parte de una esencia. Como contribución a la literatura, el presente capítulo se propone ofrecer una mirada comparativa de las estructuras socioeconómicas provinciales atendiendo a las transformaciones que se sucedieron en las cuatro décadas de régimen democrático. Este primer análisis pretende ser la base para un trabajo posterior donde sea posible poner en relación los resultados obtenidos con las dinámicas políticas de cada distrito y sus patrones de estabilidad o inestabilidad.

El principal desafío para este trabajo es la disponibilidad de datos, ya que en algunas de las variables clave exploradas por la literatura existen muy pocas series que abarquen todo el período democrático y cubran todas las provincias, incluso en variables tan fundamentales como el producto bruto geográfico (PBG).[26] Por esta razón el presente trabajo no ofrece una imagen de cómo evolucionaron las variables analizadas sino que presenta un conjunto de imágenes en diferentes momentos del ciclo democrático. Comenzando en la implementación de la convertibilidad y llegando al final de los gobiernos de Cristina Fernández o Mauricio Macri, según el caso. Dadas las dificultades de acceso a datos comparables para todos los distritos, este trabajo analiza también la evolución de algunas variables en un grupo de

[26] Para el análisis del crecimiento PBG/PBI por provincia sólo se pueden consultar dos series cortas: los informes de la DNAP permiten comparar cuánto creció el PBG de cada provincia y cuánto el PBI en el período 2003-2010. La publicación de CEPAL sobre PBG permite comparabilidad de 2004 en adelante.

provincias a partir de una muestra intencional, presentando para cada una de ellas datos complementarios tales como las actividades productivas relevantes provenientes de series disponibles de PBG.

II. Los estados y las economías de las provincias argentinas[27]

En esta sección describimos la evolución de ciertas características generales de las economías subnacionales a partir de los datos disponibles. Siguiendo las sugerencias del trabajo de Behrend y Bianchi, nos enfocaremos en dos dimensiones: el peso del estado en la economía provincial y la diversificación de la estructura productiva subnacional. Nuestra intención es mostrar las variaciones temporales. Estas dos dimensiones fueron analizadas a partir de las siguientes variables: a) tasa de empleo público, b) gasto público como % del Producto Bruto Geográfico y c) cantidad y tipo de exportaciones.[28]

1. Peso del Estado en la economía provincial

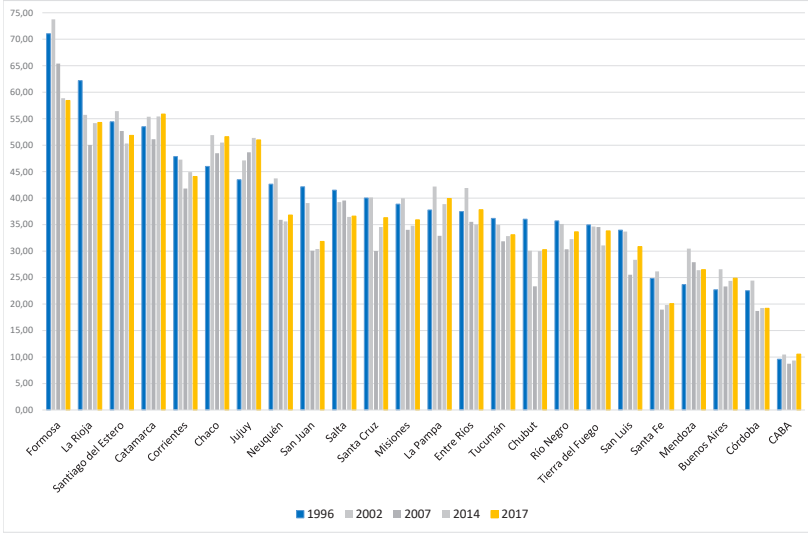
El peso del Estado en la economía ha sido una variable señalada en diversos estudios (Gervasoni, 2021; Behrend y Bianchi, 2017; González y Nazareno, 2021; Bianchi, 2013). En la presente sección, abordaremos esta dimensión a partir de dos indicadores: el peso del empleo público provincial (EP) en el empleo registrado (ER) y el peso del gasto público (GP) en el Producto Bruto Geográfico (PBG). Respecto del primer indicador, el Gráfico 1 muestra la tasa de empleo público provincial por provincia, en cuatro momentos:

[27] Los apartados empíricos del presente documento (puntos II y III) son el resultado de un trabajo conjunto con Augusto Abdulhadi (CONICET-UNCAUS), cuyo valioso aporte no se limita a la discusión de la propuesta sino también a la búsqueda y análisis de datos, contenidos que sirvieron a la presentación en coautoría en las Jornadas REPSA. Agradecemos su ayuda en este proceso.

[28] Con datos provenientes de una base de datos propia que reúne 170 variables para las 24 provincias entre 1983 y 2019 la base PICT-Crisis.

1999, 2003, 2011 y 2015.

Gráfico 1: Tasa de empleo público por provincia, años seleccionados.

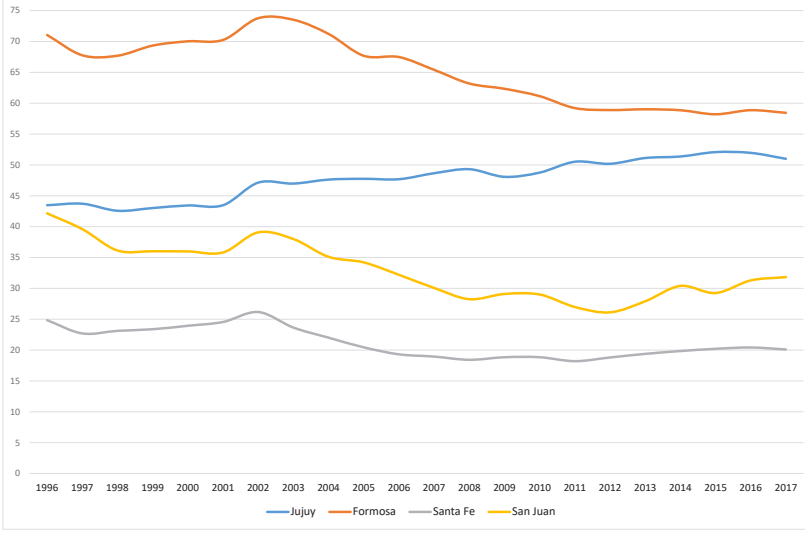


Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Como puede observarse en el gráfico, en líneas generales la proporción de empleo público sobre empleo registrado se mantuvo constante entre 1996 y 2017 para cada provincia, con un leve incremento en el período post-crisis y un leve descenso en la etapa siguiente. En líneas generales, el promedio interprovincial osciló entre un 36 y un 40% de empleados públicos sobre el total del empleo registrado. También se mantuvo relativamente estable el orden en que pueden listarse las provincias, con Formosa, La Rioja, Santiago del Estero, Catamarca, Chaco, Corrientes y Jujuy entre aquellas con mayor peso del empleo público (aunque con cambios significativos, como se señalará a continuación), mientras que Chubut, San Luis, Santa Fe, Mendoza, Buenos Aires, Córdoba y CABA se ubican en el extremo opuesto tanto al inicio como al final de la serie.

En cuanto a la variación entre 1996 y 2017 se observan algunos datos salientes. El peso del empleo público descendió fuertemente en Formosa (de 71 a 58%), San Juan (de 42 a 31%) y Santa Fe (de 25 a 20%), mientras que decreció levemente en La Rioja, Neuquén, Salta, Chubut y Córdoba. En cambio, el peso del empleo público creció significativamente en Jujuy (de 43 a 51%). El Gráfico 2 resume estas trayectorias.

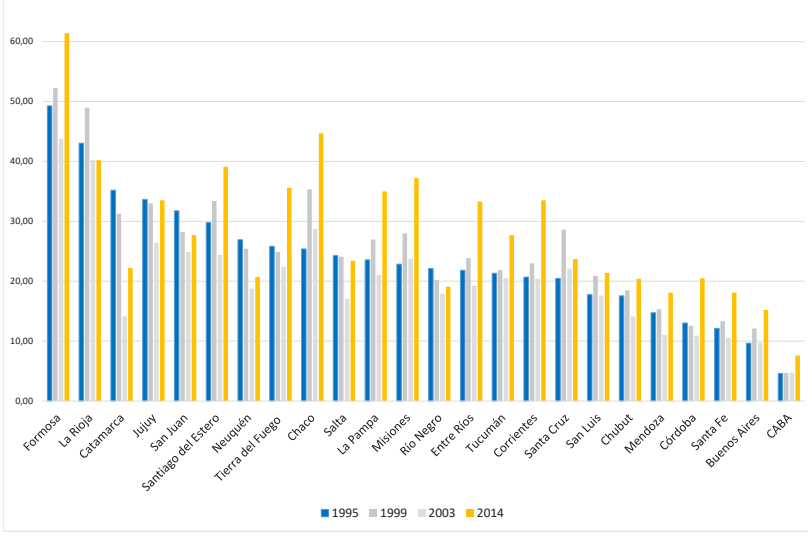
Gráfico 2: Evolución anual de la tasa de empleo público en provincias seleccionadas, 1996-2017.



Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Como segundo *proxy* para reconstruir el peso del Estado provincial en la economía, el Gráfico 2 compara el peso del gasto público (GP) sobre el producto bruto geográfico (PBG) por provincia en cuatro momentos: 1995, 1999, 2003 y 2014.

Gráfico 3: GP sobre PBG por provincia. Años seleccionados:



Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y CEPAL.

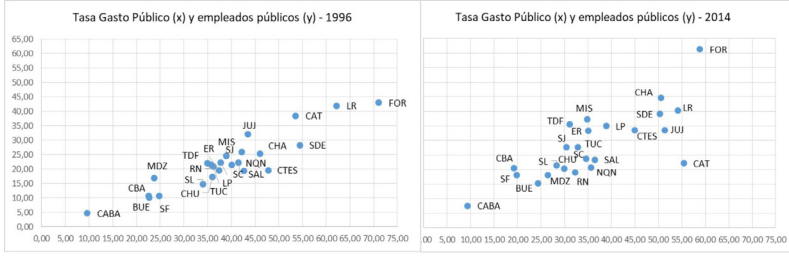
Siguiendo las expectativas, el Gráficos 3 exhibe algunas similitudes con el Gráfico 1. Las provincias de Formosa, La Rioja y Santiago del Estero se encuentran en las de mayor ratio GP/PBG al inicio y al final de la serie, mientras que Buenos Aires, CABA, Mendoza y Santa Fe se ubican en el extremo opuesto. Sin embargo, hay contrastes marcados en la evolución de la serie, así como diferencias significativas entre los dos gráficos.

Si comparamos los datos del inicio y del final de la serie, encontramos provincias con un marcado descenso del indicador: Catamarca bajó de una ratio de 35% a 22%, mientras que San Juan (de 32 a 27%), Neuquén (de 27 a 21%) y Río Negro (de 22 a 19%) sufrieron también cambios significativos. Por el contrario, en algunos distritos, la relación GP/PBG se incrementó significativamente: CABA (de 5 a 8%), Chaco (de 25 a 44%), Corrientes (de 21 a 34%) y Misiones (de 23 a 37%).

Los Gráficos 4 y 5 ofrecen una comparación entre los resultados del Gráfico 3 y el Gráfico 1. El primer dato saliente de la comparación entre ambos gráficos es que, mientras que en 1996 se observaba una correlación positiva entre la tasa de empleo público y la *ratio* GP/PBG, en 2014 los datos están distribuidos de forma más dispersa. Este contraste es el resultado de las trayectorias divergentes entre ambos indicadores: mientras que la proporción de empleados públicos se mantuvo relativamente constante en promedio (con un leve incremento en 2003), la *ratio* media entre GP y PBG tendió a subir levemente, pasando de una media de 23,65% a una de 28,30%. El segundo contraste entre ambos gráficos viene del orden en que se ubican las provincias: aunque sigue vigente la polaridad entre las provincias centrales y las del norte grande, los datos de GP/PBG son relativamente más variados que los datos sobre EP/ET: a lo largo de la serie se alternan distintas provincias tanto en el primer cuartil como en el cuarto.

En conclusión, si bien los datos confirman la polaridad ya reconocida por la literatura, también es posible identificar una estratificación interna a cada agrupamiento, así como cambios en distintos sentidos a lo largo del ciclo estudiado. Estas transformaciones (como, por ejemplo, el incremento del peso del estado local en la CABA) son el resultado de transformaciones institucionales o socioeconómicas, y a la vez tienen efectos en la estratificación socioeconómica y en la dinámica política local, y merecen un estudio sistemático y comparativo más allá de la distinción entre provincias centrales o periféricas.

Gráficos 4 y 5: Distribución de las provincias según GP/PBG (eje x) y la tasa de EP (eje y). 1996 y 2014.



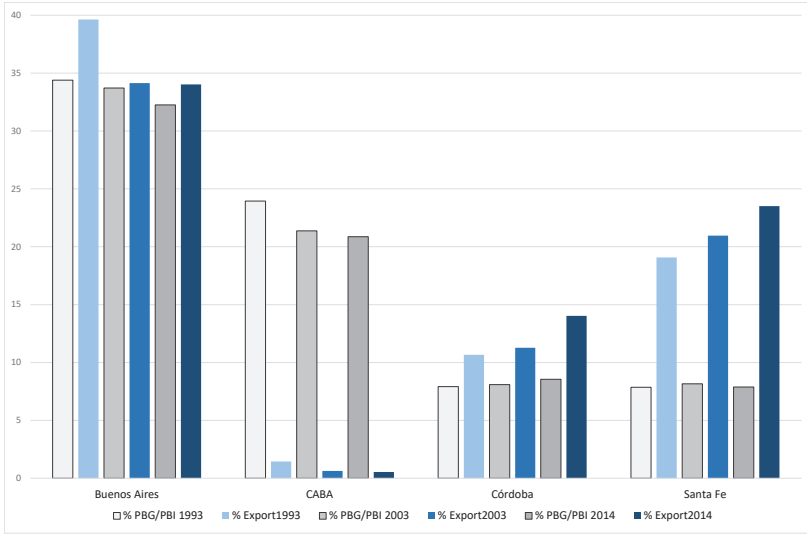
Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y CEPAL.

2. Dimensión productiva

La segunda dimensión que nos permitirá clasificar las estructuras socioeconómicas provinciales es la dimensión productiva. Según la literatura, caracterizar el nivel de concentración o diversificación económica, así como cuáles son las actividades más relevantes, permite inferir las potenciales actitudes de las élites económicas hacia el Estado provincial. Lamentablemente no contamos con una serie extensa y estandarizada de datos que permitan hacer esta caracterización, de modo que vamos a utilizar el único dato disponible que nos podría permitir comparar todas las provincias durante un período extenso de tiempo: el tipo de exportaciones y su nivel de diversificación.

Antes que nada, corresponde hacer una observación: las exportaciones nos dicen algo sobre las actividades económicas relevantes de una provincia, pero también pueden inducir a errores. Por ejemplo, el Gráfico 6 compara la evolución de la participación provincial en el agregado de las exportaciones totales y en el PBI de Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe (las cuatro jurisdicciones con mayor peso en el PBI) a lo largo de dos décadas.

Gráfico 6: Participación de Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe en el PBI y en las exportaciones. Años seleccionados.



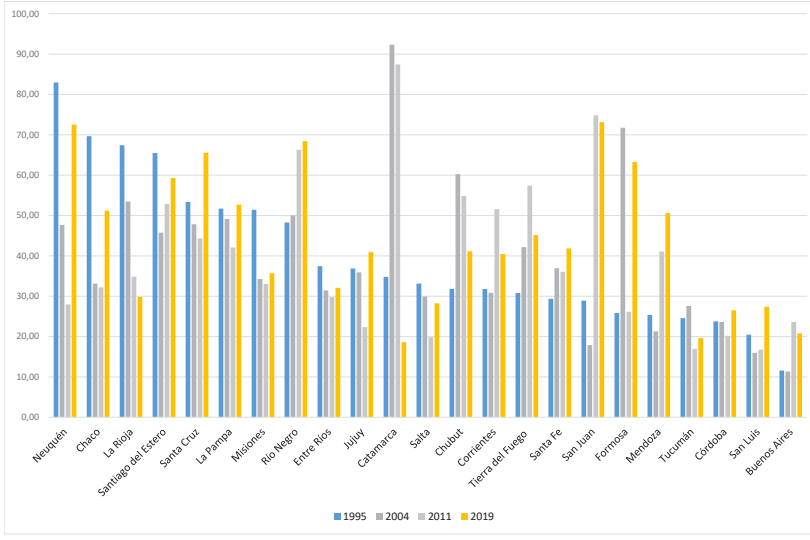
Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos del Ministerio de Economía y CEPAL.

Analizando el gráfico podemos identificar que la CABA tiene un peso significativo en el PBI pero casi no participa en las exportaciones argentinas, mientras que, a la inversa, la provincia de Santa Fe es mucho más relevante en relación a las exportaciones que en su aporte PBI. De este modo, inferir conclusiones sobre la estructura productiva de la CABA a partir de sus exportaciones constituye un error. A la inversa, desconocer la fortaleza exportadora de Santa Fe también podría oscurecer dinámicas multinivel.

Vale la pena agregar que el Gráfico 6 también muestra una evolución temporal. Mientras que la relevancia de CABA para explicar el PBI argentino ha decrecido levemente, la participación de Córdoba y Santa Fe en las exportaciones se ha incrementado.

Prevenidos sobre posibles sesgos, el Gráfico 7 presenta el peso del principal rubro exportador en el total de las exportaciones provinciales (exceptuando a CABA), en los años 1995 y 2019.

Gráfico 7. Principal exportación sobre exportaciones totales por provincia, años seleccionados.



Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos del Ministerio de Economía.

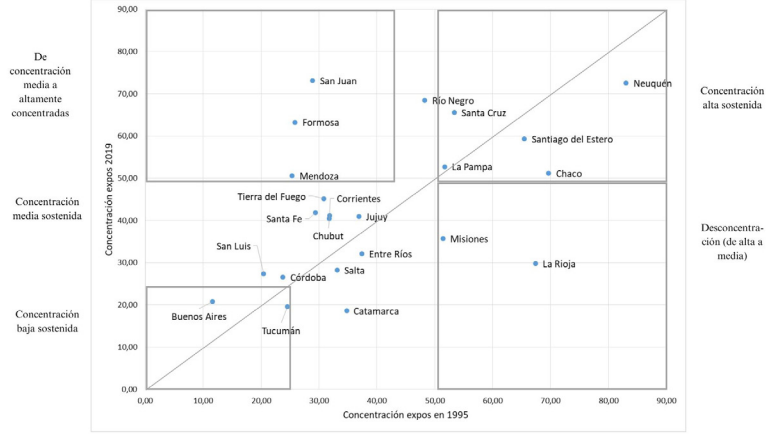
En primer lugar, el Gráfico 7 muestra una alta variación en la concentración de las exportaciones. Si consideramos el inicio de la serie (1995), encontramos siete provincias con una alta concentración, donde el principal rubro explica más del 50% de las exportaciones totales (Neuquén, Chaco, La Rioja, Santiago del Estero, Santa Cruz, La Pampa y Misiones), a las que podríamos agregar el caso de Río Negro (con más del 48%). A lo largo de la serie, dos de estas provincias diversificaron sus exportaciones (Misiones y La Rioja), mientras que otras cuatro (Río Negro, San Juan, Formosa y Mendoza) concentraron fuertemente sus exportaciones en un único rubro.

Catamarca aparece como un caso saliente: al inicio y al final de la serie muestra una concentración media y baja (respectivamente), pero a mitad del ciclo exhibe una concentración extrema de sus exportaciones, superior al 85%.

Además de las provincias con sostenida alta concentración de exportaciones, sólo algunas provincias exhiben un patrón consistente a lo largo de todo el período: en Tucumán, Córdoba, San Luis y Buenos Aires, el principal rubro de exportación no llega a concentrar el 30% en ningún momento de la serie.

El Gráfico 8 clasifica las provincias según la concentración de sus exportaciones y resume las variaciones de este indicador entre 1995 y 2019. Denominaremos "concentración alta" a aquellos casos donde el principal rubro concentra el 50% o más de las exportaciones, y "concentración baja" a aquellos casos donde no alcanza el 25%. En el caso de Río Negro, conservaremos su denominación como de "concentración alta" aún cuando en 1995 alcanzó sólo el 48,3%. El resto de los casos serán identificados como de "concentración media".

Gráfico 8. Distribución de los casos provinciales según la concentración de sus exportaciones en 1995 y 2019.



Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos del Ministerio de Economía.

Una vez establecidos los niveles de concentración de las exportaciones provinciales y su evolución a lo largo del tiempo, corresponde analizar cuáles son los rubros principales e identificar transformaciones. La Tabla 1 ofrece una lista de los principales

rubros de exportación en dos momentos diferentes (1995 y 2019), de aquellas provincias con alta concentración de exportaciones al inicio o al final de la serie.

Tabla 1: Principal rubro de exportación en las provincias con alta concentración al inicio o al final de la serie, 1995 y 2019.

Mantuvo el mismo rubro de la principal exportación				
Provincia	1995		2019	
	Rubro	%	Rubro	%
La Pampa	Cereales	51,7	Cereales	52,7
Río Negro	Frutas frescas	48,3	Frutas frescas	68,4
Cambió el rubro de la principal exportación				
Provincia	1995		2019	
	Rubro	%	Rubro	%
Mendoza	Petróleo crudo	25,3	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	50,6
Santa Cruz	Petróleo crudo	53,4	Piedras, metales preciosos y sus manufacturas, monedas	65,5
Neuquén	Petróleo crudo	83	Gas de petróleo y otros hidrocarburos gaseosos	72,5
Chaco	Fibras de algodón	69,7	Cereales	51,2

Santiago del Estero	Fibras de algodón	65,5	Cereales	59,3
Formosa	Fibras de algodón	25,9	Cereales	63,2
San Juan	Preparados de hortalizas, legumbres y frutas	28,9	Piedras, metales preciosos y sus manufacturas, monedas	73,1
Misiones	Papel, cartón, impresos y publicaciones	51,4	Café, té, yerba mate y especias	35,7
La Rioja	Pieles y cueros	67,4	Papel, cartón, impresos y publicaciones	29,8

Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos del Ministerio de Economía.

La lectura de esta tabla ofrece una aproximación interesante a las transformaciones en las estructuras productivas. En primer lugar, sólo dos de aquellas provincias con exportaciones consistentemente concentradas mantuvieron el mismo rubro como predominante. En segundo lugar, aquellas provincias que sufrieron cambios en la concentración de sus exportaciones, lo hicieron por el ascenso o declive de nuevas actividades. De un lado, Misiones y La Rioja vieron diversificar sus exportaciones con la hegemonía de actividades previamente menos relevantes en términos de exportación. Del otro lado, Formosa, San Juan y Mendoza vieron concentrar sus exportaciones de la mano de rubros antes no desarrollados (como los cereales y la minería) o que antes estaban volcados al mercado interno (como el vino). Finalmente, Chaco y Santiago del Estero son dos distritos con alta concentración de exportaciones en todo el período, pero el principal rubro de exportación fue reemplazado. En ambos casos, el elevado precio internacional de la soja y el bajo precio

del algodón, junto al avance de la frontera agrícola, dieron como resultado un cambio profundo en sus estructuras productivas (Abdulhadi, Neiman y Gómez, en prensa; Blanco y Neiman, 2018).

Corresponde analizar comparativamente los principales rubros exportadores en aquellas provincias con concentración media, tal como lo ilustra la Tabla 2.

Tabla 2: Principal rubro de exportación en las provincias con concentración media al inicio o al final de la serie, 1995 y 2019.

	1995		2019	
Mantuvo el mismo rubro de la principal exportación				
Salta	Hortalizas y legumbres sin elaborar	33,1	Hortalizas y legumbres sin elaborar	28,2
Entre Ríos	Cereales	37,4	Cereales	32,1
Corrientes	Cereales	31,8	Cereales	40,4
Cambió el rubro de la principal exportación				
Córdoba	Material de transporte Terrestre	23,8	Cereales	26,5
San Luis	Papel, cartón, impresos y publicaciones	20,4	Cereales	27,4
Jujuy	Tabaco sin elaborar	36,9	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	40,9
Chubut	Metales comunes y sus manufacturas	31,8	Petróleo crudo	41,1

Santa Fe	Grasas y aceites	29,3	Residuos y desperdicios de industria alimenticia	41,8
Tierra del Fuego	Pescados y mariscos elaborados	30,8	Gas de petróleo y otros hidrocarburos gaseosos	45,2

Fuente: Base PICT-Crisis sobre datos del Ministerio de Economía.

Los cambios en los rubros exportadores en este grupo de provincias siguen los lineamientos del grupo anterior: mayor peso de la exportación de cereales, minería y petróleo.

¿Qué conclusiones podemos extraer del cruce de estas dos dimensiones? Asumiendo que las características de las estructuras socioeconómicas provinciales no son fijas ni inmutables, ofreceremos una caracterización basada en dos años en los que disponemos de datos para todas las variables analizadas en los puntos precedentes: 1996 y 2014. Dada esta selección, es probable que algunas de las observaciones planteadas en este apartado difieran levemente de lo señalado en los puntos precedentes, aunque en líneas generales no haya mayores diferencias.

Si nos ubicamos en la foto del año 1996, las provincias de Buenos Aires, San Luis, Mendoza y Córdoba se ubican en el extremo de menor peso estatal y menor concentración de las exportaciones. Del otro lado, La Rioja, Santiago del Estero y Chaco se ubican entre los distritos con mayor peso estatal y mayor concentración de las exportaciones. Neuquén también podría ubicarse en este polo, aunque el peso del Estado es significativamente menor. El resto de los distritos se ubican en diferentes combinaciones intermedias, con La Pampa, Misiones, Río Negro y Santa Cruz entre las economías con exportaciones más concentradas; y Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy y San Juan como las provincias con mayor peso estatal pero sin una alta concentración de exportaciones.

En 2014 se evidencian algunos cambios. En el grupo de provincias con menor peso estatal y menor concentración sólo permanecen Buenos Aires y San Luis. En el otro extremo, se mantiene Santiago del Estero y se incorpora Catamarca. En las posiciones intermedias, Mendoza, Chubut, Río Negro y San Juan muestran una alta concentración de exportaciones pero con un bajo peso estatal en la economía. Del otro lado, Formosa, Chaco y La Rioja muestran un alto peso del estado en la economía pero sin una alta concentración de exportaciones.

3. Una muestra para comparar la evolución de las estructuras productivas provinciales

Debido a las dificultades con el acceso a datos transversales a todos los distritos y a fin de conocer mejor las matrices productivas y actores relevantes construimos una muestra de provincias donde profundizar el análisis. Las provincias fueron seleccionadas a partir de una tipología que elaboramos en base a dos insumos teóricos: una regionalización reciente (Niembro y Calá, 2022) y una caracterización previa sobre patrones de estabilidad/inestabilidad política subnacional (Rodrigo y Mauro, 2023). En función de la disponibilidad de datos la muestra se compone de nueve distritos: Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, CABA, Mendoza, Chaco, Río Negro, Tucumán y Misiones.[29] Para cada una de ellas se analizó la participación relativa de cada rama en el PBG, a fin de observar posibles modificaciones del perfil productivo a lo largo del período.[30]

[29] En base a cruzar dos patrones (estables e inestables) y cuatro caracterizaciones en desarrollo económico y CTI (bajo, medio bajo, medio alto y alto) obtuvimos ocho tipos de provincias. Para este trabajo seleccionamos una de cada tipo más Buenos Aires, por ser un distrito importante y con datos disponibles.

[30] Es preciso aclarar que no existen series completas para el período en casi ninguna de ellas. Además, en algunos casos las ramas de actividad relevadas en la misma provincia difieren en distintos momentos, como sucede en Misiones. No obstante, resulta posible describir la fisonomía general a partir de los datos disponibles, reinterpretando en algunos casos las subcategorías y restringiendo la serie en cada caso.

En términos generales casos las provincias seleccionadas no tuvieron cambios en la centralidad de los rubros que componen su PBG, aunque en algunos casos sí se advierten algunas diferencias en la participación relativa de cada rama.[31] Un caso de continuidad tanto en los rubros centrales como en la distribución porcentual es Santa Fe, donde casi el 70% del PBG se concentra en cuatro rubros (agricultura, ganadería, caza y silvicultura, industria manufacturera, comercio y actividades inmobiliarias). Otros dos distritos que no presentan cambios significativos son Buenos Aires (predomina con más de un 27% sostenido Industria manufacturera) y la CABA (donde suman casi 30% intermediación financiera y actividades inmobiliarias casi sin variaciones).

En sentido contrario, el caso de Mendoza muestra una modificación en la participación relativas de los sectores: el rubro Industrias Manufactureras cae (pasando del 25% en 1991 a un 11% en 2013) mientras que Comercio, Restaurantes y Hoteles sube (de 14% a 30%).[32] Los datos disponibles permiten contar con una imagen de las transformaciones en su economía, más aún si los datos de PBG se combinan con la lectura previa sobre tipo y concentración de exportaciones. Mendoza, además de perder participación de la industria en su PBG, cambia su principal exportación y la concentra pasando de petróleo crudo (25% en 1995) a bebidas alcohólicas (51% en 2019).

Otro caso donde se evidencian transformaciones es la provincia de Chaco, donde se puede ver la evolución de participación porcentual en PBG en cada rama gracias a la existencia de una serie completa de datos para el período.[33] Allí es posible advertir que el peso combinado de las actividades primarias y secundarias

[31] No hay datos disponibles para el período 1983-2003 para Entre Ríos ni Tucumán, razón por la cual no se describen aquí.

[32] La clasificación de rubros se mantuvo, no obstante, los instrumentos de medición provinciales sufrieron cambios metodológicos a lo largo de la serie. Hecha la aclaración pertinente nos pareció válido presentar los datos para tener una estimación aproximada para el período.

se sostiene alrededor del 20% desde 1993 a 2013. El único rubro con un claro crecimiento (en detrimento de otros como Comercio y Actividades Inmobiliarias que caen), es Construcción que pasa del 4% al 16%. Datos consistentes con el trabajo de Behrend y Bianchi (2017) donde se caracteriza a Chaco como una economía *no especializada* dado que el sector Servicios representa más del 60% de su PBG. Pese a ello, el seguimiento de la serie nos permite identificar variaciones que pueden ser significativas en cuanto a la aparición de actores económicos relevantes.

También es posible advertir algunas transformaciones en Río Negro, donde, si bien los mismos tres rubros concentran más del 40% del PBG, se registran tendencias inversas en su importancia entre 1993 y 2003. Mientras que declina Actividades Inmobiliarias (del 20% al 12%), crece Comercio Mayorista y Minorista (del 16% al 21%), al igual que Explotación de Minas y Canteras (del 4% al 12%).

Otra provincia que sostiene la centralidad del sector terciario es Misiones, donde los rubros relativos a comercio y servicios agrupados representan casi el 30% del PBG entre 1993 y 2007.[34] No obstante, se pueden advertir transformaciones en la composición de su PBG. La más relevante es la caída del peso de la rama Agropecuaria, Silvicultura y Pesca (del 12% al 5%) y el incremento en Construcciones Públicas y Privadas (del 13% al 22%). Otro rubro que crece en Misiones es Establecimientos Financieros (que pasa de un 5% a un 13%).

Un indicador adicional para las provincias seleccionadas, cuya evolución complementa parcialmente la falta de datos de PBG, son las actividades productivas relevantes que son monitoreadas

[33] Gracias al trabajo del Instituto de Estadística y Ciencia de Datos (IPECD) de la provincia de Chaco.

[34] No se puede identificar actores relevantes porque la metodología cambia en 2007 recién a una medición más desagregada, pero a los fines de hacer comparable la serie la lectura se presenta con las categorías utilizadas desde 1993 por el Anuario estadístico del IPEC (2000).

por la DNAP a partir de diversas fuentes.[35] Dato útil para el caso de Entre Ríos ya que permite advertir que uno de los rubros más relevantes de su economía, Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura, modifica su composición a lo largo del período: crece exponencialmente el cultivo de soja (de 727 mil tn en 1998 a más de 6 millones en 2013) y casi se triplica la faena avícola (de 137 mil cabezas en 2002 a 337 mil en 2013). Es decir, no cambia su matriz productiva pero es posible pensar que hay nuevos alineamientos e intereses por el crecimiento de unas actividades y no otras.

III. Reflexiones finales

El presente capítulo ofreció una caracterización general de las estructuras socioeconómicas subnacionales a lo largo del período democrático, enfocándose en identificar transformaciones a lo largo del ciclo. Siguiendo las discusiones de la literatura, nos detuvimos en analizar y comparar el peso del Estado provincial y el nivel de diversificación de la economía. Dadas las dificultades para utilizar fuentes comparables, la segunda dimensión debió limitarse a, por un lado, una caracterización de los sectores exportadores y, por otro lado, un análisis de la participación de las distintas actividades económicas en el PBG de un grupo particular de provincias. La necesidad de extender este último análisis a los 24 distritos subnacionales continúa pendiente.

Como principal hallazgo, el presente capítulo demostró que, si bien está fundamentada la dicotomía entre provincias centrales y periféricas en las que tienden a coincidir las clasificaciones tradicionales, una comparación intertemporal permite observar variaciones significativas en términos cualitativos y cuantitativos.

[35] La Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) utiliza para sus informes datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGYP), SENASA, ONCCA, Institutos o Direcciones provinciales de estadística, o bien de agencias estatales específicas (la Dirección General de Lechería y Granja de Entre Ríos por ejemplo).

Crecimiento o decrecimiento en el peso del Estado provincial en la economía, evolución diferenciada de la tasa de empleo público y de la pauta del gasto público, cambios drásticos en la concentración y composición del complejo exportador, son síntomas de transformaciones económicas, sociales y políticas a nivel subnacional. Muchas de estas transformaciones han sido analizadas por estudios de caso: el avance de la frontera agrícola, el reemplazo de cultivos y de métodos de siembra, la transferencia de funciones administrativas con o sin presupuesto, la apertura de instancias representativas nuevas, la emergencia o deterioro de industrias extractivas financiadas por capitales localizados en otras escalas, etc. En este sentido, el capítulo ha demostrado la necesidad de articular estas experiencias analizadas de forma dispersa (por provincia, por región o por actividad) con los intentos de clasificar los sistemas provinciales.

Es una deuda para quienes hacemos ciencias sociales contar con datos consistentes, y este capítulo avanza en este sentido, a pesar de las limitaciones encontradas. Una próxima línea de trabajo exige profundizar en los datos recopilados en la base PICT-Crisis que informó la presente contribución. Para ello nos proponemos un análisis de clusters de información que permita acceder a la comunidad académica a información de calidad.

Avanzar en este sentido también abre un nuevo conjunto de interrogantes teóricos y metodológicos. ¿Cómo definir los umbrales de significatividad de los cambios en los indicadores? ¿Cómo conceptualizar y operacionalizar la potencial asincronía entre transformaciones productivas, sociodemográficas y políticas? ¿Cómo analizar los cambios en términos de interacción multinivel?

La agenda futura es amplia y diversa, el próximo paso consiste en comparar los resultados del presente capítulo con la fisonomía de los sistemas de partidos y diseños institucionales, a fin de identificar a los actores políticos de mayor relevancia y las coaliciones que protagonizaron en el período. Ello significa analizar también las prácticas de los actores contenciosos que disputan las políticas

implementadas por las coaliciones oficialistas, qué cambios pueden identificarse en cuanto a los actores, sus repertorios y su impacto.

Bibliografía

Abdulhadi, A., Neiman, M., Gómez, C. (en prensa). Lógicas políticas en disputa detrás de la expansión del agronegocio en Chaco. Un balance de las transformaciones y el debate actual. En Fernanda Maidana (coord.), *Política Subnacional: federalismo, región y provincias*. Presidencia Roque Sáenz Peña, Chaco: Editorial UNCAUS.

Beherend, J. y Bianchi, M. (2017). Estructura económica y política subnacional en Argentina. Estructura económica y política subnacional. *Caderno CRH* (30 [80], 217-235).

Bianchi, M. F. (2013). *The political economy of sub-national democracy: Fiscal rentierism and geography in Argentina.* [Tesis de doctorado, Institut d'études politiques de Paris-Sciences Po].

Blanco, M. y Neiman, M. (2018). Las dinámicas globales y las nuevas movilidades en el contexto de la expansión del cultivo de soja en la provincia de Santiago del Estero, Argentina. *Revista Relaciones Internacionales*, 36.

Calvo, E. y Moscovich, L. (2017). Inequality, Protests, and the Progressive Allocation of Cash Transfers in the Argentine Provinces. *Latin American Politics and Society* (Vol. 59, pp. 3-26). Cambridge University Press. University of Miami. https://doi.org/10.1111/laps.12016

Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *EURE (Santiago)* (*32* [95], 95-111). https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612006000100006

Centrágnolo, O. y Jiménez, C. (2003). *Apreciaciones sobre el federalismo fiscal en Argentina durante la Convertibilidad*. Ponencia presentada en el XV Seminario Regional de política fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en 2003.

Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World politics* (62 [2], 302-340).

Gonzalez, L. y Nazareno, M. (2021) Estados, alianzas y desigualdad subnacional: dos provincias argentinas en perspectiva comparada, 2003-2015. *Revista de ciencia política.* (41; 135-161). http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000104.

Manzanal, M. (1999). La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo. *Realidad económica* 166.

Niembro, A. y Calá, C. (2022). *Asimetrías provinciales en la Argentina del siglo XXI: ¿cómo se relacionan el desarrollo desigual y las disparidades en ciencia, tecnología e innovación?* Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Centro de Documentación. https://EconPapers.repec.org/RePEc:nmp:nuland:3735.

Pírez, P. y Cao, H. (2002) Una descripción de los estados provinciales en los 90. *Cuaderno Cepes*; 12.

Rodrigo, C., y Mauro, S. (2023). Estabilidad y crisis en las provincias argentinas (1983-2019). *ESTUDIOS* (50, 183-208).

Sosa, P. (2010). Una exploración sobre la dimensión estatal de las (probables) reglas de la política para las provincias argentinas (1976-2001). *Trabajo y sociedad* (XV, 37-53).

Fuentes

Base de datos COMEX, INDEC. https://comex.indec.gob.ar

CEPAL (2022) *Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004.* Buenos Aires: CEPAL.

D.E.I.E.- Área Indicadores de Coyuntura - y Facultad de Ciencias Económicas, UNCuyo. DEIE, Área de Estadísticas Económicas. Mendoza

Dirección de Estadísticas y Censos de Río Negro.

https://estadisticaycensos.rionegro.gov.ar/

Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires.

https://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/

Dirección General de Estadísticas y Censos de Entre Ríos.

https://www.entrerios.gov.ar/dgec/

Dirección de Estadística de la provincia de Tucumán.

https://estadistica.tucuman.gov.ar/index.php

Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=35782

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio de Economía.https://www.economia.gob.ar/dnap/economica.html

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2020). *Buenos Aires, Informe productivo provincial.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/35_2020_buenos_aires.pdf

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2018). *Ciudad de Buenos Aires, Informe productivo provincial.*https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/26_2018_caba.pdf

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2018). *Tucumán, Informe productivo provincial.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/25_2018_tucuman.pdf

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2020). *Mendoza, Informe productivo provincial.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/34_2019_mendoza.pdf

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2021). *Chaco, Informe productivo provincial.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/38_2021_chaco.pdf

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2023). *Misiones, Informe productivo provincial.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/misiones_06_2023.pdf

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2023). *Entre Ríos, Informe productivo provincial.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/entre_rios_2023.pdf

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2022). *Río Negro, Informe productivo provincial.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/39_2022_rio_negro.pdf

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2023). *Santa Fe, Informe productivo provincial.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/prov_santa_fe_2023.pdf

Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las provincias – DINREP. (2013) *Desarrollo socioeconómico en Argentina. Evolución de los indicadores de desarrollo a nivel nacional y provincial en el período 2003-2011.* Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Subsecretaría de Relaciones con Provincias.

Instituto Provincial de Estadísticas y Ciencia de Datos de Chaco: https://ipecd.chaco.gob.ar/

Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones. (2000). *Anuario estadístico 2000*. https://www.ipec.misiones.gov.ar/

Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones. (2016). *Anuario estadístico 2016*. https://www.ipec.misiones.gov.ar/

Instituto Provincial de Estadística y Censos de Santa Fe. https://www.estadisticasantafe.gob.ar/