

---

*Putting Federalism in Its Place: The Territorial Politics of Social Policy Revisited*

Scott L. Greer, Daniel Béland, André Lecours, Kenneth Dubin. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2023, 252 pp.

“Putting Federalism in Its Place: The Territorial Politics of Social Policy Revisited” es una obra académica que se adentra en el complejo nexo entre el federalismo, la política territorial y la política social, proponiendo una revisión crítica y un nuevo marco analítico para comprender estas interacciones. La publicación desafía las concepciones tradicionales que otorgan al federalismo un papel central y a menudo determinista, abogando por una perspectiva más matizada y contextualizada.

La obra se erige sobre una premisa fundamental: la necesidad de reevaluar y recontextualizar el papel del federalismo en el análisis de la política social. Lejos de considerarlo la variable explicativa omnipotente o, por el contrario, un mero telón de fondo estático, los autores proponen una visión más matizada. Su argumento central postula que el federalismo, si bien es una dimensión institucional crucial, opera como uno más dentro de un conjunto complejo y dinámico de factores que, en su interacción, configuran la política social en contextos territorialmente diversos. El libro busca, por tanto, “poner al federalismo en su lugar”, desentrañando la compleja trama de la política territorial de la política social a través de un marco analítico que integra cinco elementos clave: **P**lace (Lugar), **I**nterests (Intereses), **I**nstitutions (Instituciones), **I**deas (Ideas), y la influencia del **E**xternal environment (Entorno Externo). Este enfoque PIIAE no solo busca explicar la variación en las políticas sociales, sino también comprender la propia naturaleza de la política en estados compuestos.

El punto de partida y quizás la contribución más distintiva del marco PIIAE es la reconceptualización del “lugar” (Place). Los autores argumentan enfáticamente que el lugar trasciende la mera delimitación geográfica o jurisdiccional. No es un simple contenedor pasivo de procesos políticos, económicos y sociales, sino una fuerza activa y constitutiva que moldea identidades, configura intereses y define capacidades de acción” (Greer et al., 2023, p. 25). Esta perspectiva dinámica implica que las características históricas, culturales, socioeconómicas y demográficas de un territorio específico —sea una región, una provincia, una ciudad o incluso una comunidad transfronteriza— son

fundamentales para entender las políticas sociales que en él emergen o se aplican. Los autores subrayan que “las trayectorias históricas sedimentadas en un ‘lugar’” generan un sustrato sobre el cual se construyen las políticas sociales contemporáneas (Greer et al., 2023, p. 28). Por ejemplo, la persistencia de la pobreza en ciertas regiones o la fortaleza de identidades subnacionales no son fenómenos aleatorios, sino productos de procesos históricos y geográficos específicos del “lugar”. Por ejemplo, en el contexto estadounidense, el legado de la esclavitud y la “supremacía blanca” en el sur del país constituye un factor de “lugar” ineludible que ha moldeado profundamente la política social. Asimismo, el “lugar” también influye en la formación de identidades colectivas que pueden ser movilizadas políticamente. “Cuando un ‘lugar’ se asocia con una identidad distintiva, ya sea lingüística, étnica o cultural, esto puede generar demandas específicas de autonomía o reconocimiento que impactan directamente en la asignación de competencias y recursos en la política social” (Greer et al., 2023, p. 32).

El segundo pilar del marco son los “intereses” (Interests). Los autores reconocen que la política social es el resultado de la contienda y la negociación entre una multiplicidad de actores con preferencias e intereses diversos, como los gobiernos de distintos niveles (federal, estatal/provincial, local), los partidos políticos, las burocracias, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los grupos de la sociedad civil y los movimientos sociales. Los autores sostienen que los intereses “no son preexistentes ni estáticos”, sino que se forman y se transforman en interacción con el contexto institucional e ideacional, y las propias políticas sociales pueden generar nuevos intereses y realinear los existentes” (Greer et al., 2023, p. 48).

El tercer pilar son las “instituciones” (Institutions). El federalismo, afirman los autores, si bien es la institución primordial, el análisis no debe detenerse ahí porque “las instituciones federales son solo una parte de un entramado institucional más amplio” que, en conjunto, estructuran el proceso político y los resultados de la política social (Greer et al., 2023, p. 62). En la organización institucional, el impacto de las instituciones federales “no es uniforme ni predecible”, en tanto su diseño específico puede dificultar la reforma de la política social a nivel central. Por ejemplo, los “puntos de veto” (veto points) interpretan y moldean los límites del poder federal en la política social.

El cuarto componente del marco PIIAE es el de las “ideas” (Ideas). Los autores sostienen que las ideas, entendidas en un sentido amplio para incluir ideologías, paradigmas de políticas, valores, creencias compartidas y narrativas, juegan un papel fundamental en la definición de los problemas sociales, la construcción de las soluciones consideradas apropiadas y la legitimación de los resultados políticos. Como afirman, “las ideas no son meros epifenómenos de los intereses materiales o las estructuras institucionales; poseen una fuerza causal propia, capaz de redefinir los términos del debate político y abrir o cerrar ventanas de oportunidad para la reforma” (Greer et al., 2023, p. 78). De hecho, el federalismo mismo puede ser objeto de interpretaciones ideológicas contrapuestas: para algunos, una salvaguarda de la libertad y la diversidad; para otros, una fuente de ineficiencia y desigualdad. Estas “ideas sobre el federalismo” influyen en cómo se diseñan y reforman las políticas sociales.

El quinto y último componente es el del “entorno externo” (External environment). Este factor refiere a las presiones internacionales, crisis económicas globales, procesos de difusión de políticas, y la influencia de organizaciones supranacionales pueden constreñir o habilitar ciertas trayectorias de política social en los estados federales. Por ejemplo, el “Consenso de Washington” es un ejemplo claro de un conjunto de ideas y prescripciones políticas originadas en el entorno externo que tuvieron profundas repercusiones internas.

En resumen, el argumento central de Greer, Béland, Lecours y Dubin es un llamado a la sofisticación analítica. Nos invitan a movernos más allá de las explicaciones monocausales o excesivamente centradas en las formas institucionales del federalismo. En su lugar, ofrecen un marco robusto que considera la interacción compleja y dinámica del lugar, los intereses, las instituciones y las ideas para comprender la política territorial de la política social en toda su variada y contingente realidad. Al hacerlo, no buscan disminuir la importancia del federalismo, sino entenderlo de una manera más profunda y contextualizada, verdaderamente “poniéndolo en su lugar” como un componente vital, pero no solitario, de la gobernanza contemporánea.

La relevancia de esta obra radica en su oportuna y necesaria intervención en un debate académico a menudo polarizado. En un contexto global donde las dinámicas territoriales y las demandas de política social son cada vez más complejas, el libro ofrece un marco sofisticado que permite superar las limitaciones de los enfoques excesivamente centrados en las instituciones formales del federalismo. Su principal contribución es la integración del federalismo en una comprensión más matizada de la política territorial, donde el “lugar” informa los intereses, las ideas dan forma a las instituciones, y todas interactúan para producir el mosaico de la política social contemporánea”. Esto es particularmente relevante para entender por qué sistemas federales similares pueden producir políticas sociales divergentes, o por qué ciertas reformas son posibles en unos contextos territoriales y no en otros. Al destacar la interacción de múltiples factores, el libro proporciona herramientas analíticas más robustas para académicos y, potencialmente, para hacedores de políticas que enfrentan los desafíos de la gobernanza multinivel y la equidad social.

Si bien el marco PIIAE es una de las grandes fortalezas del libro por su capacidad integradora y su énfasis en la conceptualización dinámica del “lugar”, también presenta desafíos. La principal virtud es su sofisticación teórica, que permite una mirada más holística, superando las limitaciones de enfoques previos como el de Riker (1964), excesivamente centrado en el “pacto” federal, o incluso añadiendo capas de contingencia a perspectivas como el institucionalismo histórico de Pierson (2004). La atención a las “ideas”, en línea con Hall (1993), y a los “intereses” dentro de contextos institucionales específicos (Tsebelis, 2002; Immergut, 1992) enriquece el análisis.

No obstante, la complejidad del marco PIIAE puede dificultar su operacionalización y la prueba empírica rigurosa de la ponderación relativa de cada uno de sus componentes. Existe el riesgo de que, en su aplicación, el marco se incline hacia explicaciones configuracionales ricas, pero con dificultades para establecer una causalidad clara y generalizable para cada factor individual. Además, aunque la

conceptualización del “lugar” es innovadora, su definición y comparación sistemática a través de contextos muy diversos sigue siendo un reto metodológico. A pesar de ello, el esfuerzo por “revisitar” la política territorial de la política social es sumamente valioso y estimulante.

## CONCLUSIONES

“Putting Federalism in Its Place: The Territorial Politics of Social Policy Revisited” es una contribución académica de peso, destinada a influir significativamente en los estudios sobre federalismo, política social y política comparada. Al proponer un marco analítico que integra de manera innovadora el lugar, los intereses, las instituciones y las ideas, Scott L. Greer y sus coautores ofrecen una perspectiva más completa y matizada para entender la compleja arquitectura de la política social en el mundo contemporáneo.

La lectura de esta obra es imprescindible para académicos, formuladores de políticas y cualquier persona interesada en comprender las complejidades de la gobernanza multinivel y la política social contemporánea. La obra vale la pena por su capacidad de ofrecer un antídoto sofisticado contra las simplificaciones teóricas, invitándonos a superar las explicaciones monocausales o excesivamente centradas en la forma institucional del federalismo. Al proponer el marco PIIAE (Place, Interests, Institutions, Ideas, External environment), Greer, Béland, Lecours y Dubin no solo desafían las concepciones establecidas, sino que trazan una agenda de investigación futura que es fundamental. En un contexto global donde las dinámicas territoriales y las demandas de bienestar social son cada vez más complejas, este libro proporciona herramientas analíticas más robustas para entender por qué sistemas federales similares pueden producir políticas divergentes y cómo el federalismo, en su lugar apropiado, es un componente vital—pero no solitario—de la gobernanza. Su principal contribución es reorientar el debate hacia una comprensión más completa y matizada de la arquitectura de la política social.

## Referencias

- Greer, S. L., Béland, D., Lecours, A., & Dubin, K. A. (2023). *Putting Federalism in Its Place: The Territorial Politics of Social Policy Revisited*. University of Michigan Press.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Immergut, E. M. (1992). *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.

- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.

SERGIO HERNÁN BLOGNA TISTUZZA  
Universidad de Buenos Aires