

**¿La unión hace la fuerza?
La política de la acción colectiva de los gobernadores
en Argentina, Brasil y México**

Juan C. Olmeda



EL COLEGIO DE MÉXICO

Índice

Presentación	i
---------------------	---

Capítulo 1

Las negociaciones intergubernamentales en arreglos federales y la importancia de las relaciones horizontales	15
---	----

Introducción	15
--------------	----

La negociación como dinámica central del federalismo	18
--	----

Preguntas centrales, variable dependiente y argumento	24
---	----

Contribuciones de la obra	28
---------------------------	----

Países federales de América Latina como un contexto atractivo para estudiar las dinámicas de negociación intergubernamental	32
---	----

Diseño de la investigación	36
----------------------------	----

Las negociaciones seleccionadas y el contexto	41
---	----

Organización del libro	49
------------------------	----

Capítulo 2

La política de la construcción de coaliciones de gobernadores: explicando la (in)acción colectiva de los gobernadores en las federaciones de América Latina	53
--	----

Introducción	53
--------------	----

La centralidad de las negociaciones intergubernamentales en los países federales de América Latina	55
--	----

La relevancia de la dimensión horizontal en la negociación intergubernamental	64
---	----

La cooperación como premisa: el ascenso de las coaliciones de gobernadores	66
--	----

De las decisiones individuales a la construcción de coaliciones de gobernadores	75
---	----

Conclusiones	79
--------------	----

Capítulo 3

Heterogeneidad interprovincial, poder vertical presidencial y estrategias coalicionales. Profundizando en los conceptos	83
Introducción	83
La heterogeneidad interprovincial y sus efectos políticos en arreglos federales	84
La dimensión vertical del poder presidencial y su efecto en las negociaciones intergubernamentales	98
De la estructura a la agencia: el rol de los emprendedores políticos y sus estrategias en la construcción de coaliciones horizontales	111
Conclusiones	125

Capítulo 4

La política de los esfuerzos colectivos de los gobernadores en Argentina	127
Introducción	127
Breve caracterización del federalismo argentino	129
Heterogeneidad interprovincial en Argentina (1983-2005)	131
Fortaleza presidencial (1983-2001)	145
Negociación intergubernamental en Argentina: la centralidad de los gobernadores peronistas	168
Conclusiones	193

Capítulo 5

Negociaciones intergubernamentales en México: de la primacía del presidente a la Conferencia Nacional de Gobernadores	197
Introducción	197
Caracterización del federalismo mexicano	198
Heterogeneidad interprovincial en México (1989-2008)	201
Fortaleza presidencial (1994-2012)	214
Negociaciones intergubernamentales en México: de la primacía del presidente a la Conferencia Nacional de Gobernadores	238
Conclusiones	268

Capítulo 6

Negociaciones intergubernamentales en Brasil: partidos y regiones	271
Introducción	271
Caracterización del federalismo brasileño	272
Heterogeneidad interprovincial en Brasil (1986-2009)	277
Fortaleza presidencial (1989-2007)	290
Negociaciones intergubernamentales en Brasil: de partidos a regiones	318
Conclusiones	338

Capítulo 7

Visión comparada de la acción colectiva horizontal y algunas conclusiones finales	343
Introducción	343
Un análisis comparativo de las coaliciones negociadoras de gobernadores	345
Patrones de construcción de coaliciones	349
La relevancia de los “emprendedores” para generar la acción colectiva	358
Los efectos de la competencia fiscal interprovincial en la exacerbación de la desconfianza mutua	365
Comentarios finales	367

Referencias bibliográficas	371
-----------------------------------	-----

Referencias hemerográficas	392
-----------------------------------	-----

Anexo 1

Lista de entrevistas	398
----------------------	-----

Anexo 2

Fuentes de datos para medir la heterogeneidad económico-fiscal y financiera interprovincial	404
---	-----

Presentación

Este libro nace de una pregunta subyacente que ha guiado la mayor parte de mi trabajo de investigación durante las últimas décadas: ¿de qué manera el federalismo afecta la dinámica política y las acciones de los principales actores que participan en ella? Esta inquietud ha estado presente y continúa estándolo en diferentes proyectos que he desarrollado en mi vida profesional en relación con temas tales como la política educativa, la política fiscal, la construcción de coaliciones electorales o el funcionamiento de la administración pública.

En la investigación que dio sustento a esta obra también confluye otro de los preceptos que ha influido de manera decisiva en mi acercamiento al estudio de los fenómenos políticos: la idea de que el cabal entendimiento de lo que acontece en un país sólo es posible desde una perspectiva comparada. Mi propia experiencia personal, que me ha llevado a vivir en diferentes lugares del mundo, ha profundizado la convicción respecto de la necesidad de adoptar este enfoque. Más allá de las diferencias obvias entre los tres países en los que se centró este trabajo, fue sin duda el reconocimiento de las dinámicas comunes lo que permitió comprender a mayor cabalidad lo acontecido en cada uno de los casos. Por eso mismo, estoy convencido de que lo que aquí se aborda y las conclusiones que surgen al respecto son también válidas para otros países y regiones.

Este trabajo en particular tuvo como punto de origen el descubrimiento, durante uno de mis primeros viajes a México (cuando aún no residía en este país), de la relevancia que entonces había tomado una asociación de gobernadores que parecía estar cambiando las reglas del juego de la política local y nacional. Ya entonces tenía claro que se trataba de actores políticos de peso en los países federales de la región, pero la formación de un bloque colectivo para negociar con el poder ejecutivo federal era un hecho casi inédito en la política mexicana de entonces. Por supuesto, esto detonó recuerdos de situaciones que ya identificaba como recurrentes en algunos momentos de la historia política argentina reciente, en las que el futuro del gobierno en turno dependía de lo que se decidiera en las largas reuniones de los gobernadores peronistas, habitualmente en la sede del Consejo Federal de Inversiones (CFI). Con todo ello, constaté que lo que explicaba estas dinámicas de asociación entre pares no sólo era algo poco teorizado, sino que el tema tampoco se había estudiado de manera comparada, aun cuando los trabajos sobre federalismo en América Latina se habían multiplicado en los años previos.

Quienes lean este libro podrán ahondar en mi forma de abordar y profundizar sobre esta cuestión, por lo que no me detendré aquí a brindar más detalles. No obstante, sí explicito ciertos preceptos que guiaron este acercamiento. El primero tiene que ver con la noción de la confluencia, entre quienes ocupan posiciones en cargos ejecutivos de elección popular (como la presidencia o las gubernaturas), de dos facetas que moldean su accionar en su interrelación. Por un lado, desempeñan un rol institucional al que se asocian ciertas prerrogativas, así como ciertas responsabilidades. Por el otro, son políticos y políticas que tienen ambiciones respecto de su carrera y quieren mantener o acrecentar su poder. Lo importante, desde mi perspectiva, es que las decisiones y acciones que se deriven de su desempeño en cada faceta tienen efectos en la otra y viceversa. De lo anterior surge mi profunda convicción respecto del funcionamiento del federalismo: éste no puede comprenderse a cabalidad si no se toman en cuenta las dinámicas políticas que se construyen a partir del accionar de los y las protagonistas.

La segunda cuestión tiene que ver con un debate de fondo en las ciencias sociales en general y en la ciencia política en particular respecto de la aproximación para explicar los fenómenos sociales y políticos: la relación entre estructura y agencia. Desde mi óptica, éste es un falso dilema. En otras palabras, los actores se desenvuelven en un marco que determina ciertas reglas del juego que guían su accionar y que les permiten vislumbrar los efectos que pueden tener sus acciones. Sin embargo, en dicho contexto, tienen margen para avanzar en diversos rumbos.

Como sucede con toda obra académica, ésta no hubiese sido posible sin muchos comentarios, sugerencias, dudas y críticas planteadas a lo largo del proceso por diferentes colegas; tampoco sin el apoyo que recibí de muchas y muchos en el camino. Agradezco particularmente a Edward Gibson, Ernesto Calvo, Andrew Roberts, Ben R. Schneider, Agustina Giraudy, Kent Eaton, Alejandra Armesto, Julieta Suárez Cao, Florencia Guerzovich, Diego Rossello, Lucas González, Marcelo Leiras, Tulia Falleti, Allyson Benton, Laura Flaman, Alejandro Bonvecchi, Marta Arretche, Juan Pablo Micozzi, Martín Lardone, Jean François Prud'homme, y mis colegas del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. También estoy en deuda con Paola Carreto, Francisco Craviotto, Omar Quiroz y Aireé Coronado López, quienes en diferentes momentos me apoyaron en la búsqueda de datos e información. Tampoco puedo dejar de mencionar a Gabriela Said, Claudia Piani y Pablo Reyna, de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México, ni a Diana Goldberg, quien se encargó de la revisión editorial.

Por último, quiero dedicar este libro a mi esposa Valeria, a mis hijas Catalina y Renata, a mi mamá Norma, a mi hermana Florencia, mi cuñado Diego y mis sobrinos Juliana y Manuel, al resto de mi familia, a mis amigos y amigas, así como a la memoria de mi padre, Roberto.