

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

**Juan C. Olmeda**

Centro de Estudios Internacionales. México. 407 páginas.

*Carlos Varetto*

<https://doi.org/10.46468/rשאפ.16.2.R3>

Los estudios sobre el federalismo y las relaciones entre niveles de gobierno han sido prolíficos en las últimas décadas en América Latina. La mayor parte se concentró en comprender la naturaleza de las interacciones y las disputas entre los gobernadores y los presidentes, justificando la capacidad y autonomía de los primeros y la necesidad de los segundos de establecer algún tipo de coordinación con ellos para llevar adelante sus políticas. No obstante, a través de un ejercicio ilustrativo, se puede dar cuenta de que el estudio sobre los gobernadores se encuentra relativamente poco presente en el campo de las ciencias políticas y sociales. Una revisión de los resúmenes de los artículos y notas de investigación de los últimos 12 años, incluidos en tres importantes revistas de cada uno de los casos nacionales bajo estudio —Revista SAAP (Argentina), la Revista Política y Gobierno (México) y la Revista Datos (Brasil)—, revela que la palabra gobernador aparece apenas en 24 escritos sobre alrededor de 630, en tanto que la palabra presidente se encuentra unas 90 veces. En este marco, el libro de Olmeda realiza aportes novedosos y ofrece nuevas teorías para fortalecer esta línea de investigación. El autor busca comprender de qué manera el federalismo afecta la dinámica política y las acciones de los principales actores que participan en ella. Lo realiza enfatizando una vinculación diferente a

la predominante: en vez de enfocarse en las relaciones verticales, entre gobernador y presidente, el autor se propone colocar el foco en las relaciones horizontales entre gobernadores y en las posibilidades de que conformen una coalición para negociar con el nivel presidencial.

En este sentido, el objetivo de Olmeda es desarrollar un modelo teórico y ponerlo a prueba. Así los capítulos dos y tres se orientan a la elaboración teórica y los restantes al análisis de casos (Argentina, México y Brasil) y a extraer conclusiones del análisis comparado de los mismos.

El modelo propuesto está orientado a comprender las negociaciones que buscan redefinir las reglas de juego sobre las cuales se vinculan las partes del sistema federal. La reconfiguración que puede derivarse de esa modificación de reglas de juego puede afectar a la repartición de poder y recursos entre el gobierno central y las unidades subnacionales en conjunto y la distribución horizontal entre las propias unidades subnacionales. Ambas dimensiones estarán presentes en la elaboración de estrategias de los actores.

La propuesta teórica está ideada como un juego de actores condicionados por variables estructurales, pero en última instancia desarrollado por la agencia de ciertos “emprendedores”. Las coaliciones dependen de la posibilidad que tengan los actores políticos, en este caso

los gobernadores, de establecer compromisos creíbles entre sí. Esta condición se encontrará en buena medida condicionada, por una parte, por el nivel de heterogeneidad interprovincial política y fiscal; y por la otra, por el nivel de fortaleza política y fiscal de los presidentes. Es decir, es más probable que los gobernadores establezcan coaliciones entre sí para enfrentar al (o defenderse del) presidente si se parecen más entre sí y si este último no cuenta con herramientas y recursos para romper las alianzas potenciales o establecidas entre ellos. En este marco, la expectativa teórica central es que las coaliciones de gobernadores “serán improbables cuando los presidentes sean poderosos en términos fiscales y políticos, particularmente cuando esto se dé en escenarios en donde la heterogeneidad interprovincial sea alta” (27). Cuando el escenario sea el inverso, las coaliciones de gobernadores serán más probables. Resulta interesante cómo Olmeda, resaltando la importancia de las relaciones horizontales del federalismo, pone de relieve nuevamente la centralidad de las relaciones verticales: la posibilidad de ocurrencia de las coaliciones entre gobernadores queda supeditada en gran medida a la fortaleza del presidente en relación con los primeros. Más interesante aún resulta que Olmeda retoma la idea de que estas dimensiones funcionan como escenarios de un juego estratégico de dos tableros, donde las jugadas en la dimensión vertical están condicionadas por la información sobre sus propios recursos, pero también por las condiciones de posibilidad de coaliciones entre los gobernadores y, viceversa, las condiciones de creación de las coaliciones de gobernadores por el juego entre estos junto a la evaluación de las vinculaciones con el presidente. Si bien esto excede los límites del argumento del libro nos permitiría

pensar no solo por qué ocurren o no las coaliciones, sino también por qué a veces se inician y otras no las negociaciones sobre los acuerdos federales.

No obstante, el modelo no se limita a ponderar la posibilidad de ocurrencia de la coalición, sino también su forma. En un escenario de baja variabilidad interprovincial y debilidad presidencial se espera que las coaliciones de gobernadores sean comprehensivas, o sea, que incorporen a la totalidad de gobernadores. Pero existe la posibilidad de coaliciones parciales de base partidista cuando exista baja heterogeneidad política y, en el escenario contrario, alta heterogeneidad económica y fiscal y de base regional.

Adicionalmente, el autor sostiene que los factores estructurales resultan condiciones necesarias pero no suficientes para la ocurrencia de coaliciones de gobernadores. Para que se pongan en marcha, es preciso que existan gobernadores que adopten el rol de “emprendedores políticos” y operen para hacer visibles los intereses en común por sobre las demandas individuales, generando un sistema de incentivos positivos que sostenga la unión. El esquema teórico si bien es completo otorga un carácter un tanto monolítico y uniforme a los actores participantes, especialmente a los gobernadores que, por momentos, son tratados como actores individuales que toman decisiones solo basadas en los tableros de las relaciones entre ellos y el presidente, cuando podría pensarse que además están inmersos en otros juegos —como sus propias relaciones intergubernamentales subnacionales horizontales (con las legislaturas) y verticales (con el tercer nivel de gobierno)—.

Luego de profundizar en cuestiones relativas a la conceptualización de las variables centrales y su medición, el libro realiza un detallado y sistemático análisis de una selección de negociaciones en el

## Reseñas

marco de procesos donde se ponen en cuestión las regulaciones distributivas y fiscales: presupuestos nacionales y acuerdos fiscales, lo que el autor denomina “aspectos del contrato fiscal intergubernamental”. Esto es definido como un conjunto de reglas (formales e informales) que regulan aspectos fundamentales de las relaciones fiscales entre el gobierno federal y las unidades subnacionales.

La investigación se centra en tres negociaciones de este tipo en tres países federales —Argentina, Brasil y México—. Se trata de un estudio de *N* chica (pocos casos) que tiene como fuerte la variabilidad de su variable dependiente (ocurrencia o no de coalición, y diferentes tipos de coalición: comprensiva, regional y partidaria) y de sus variables independientes (estructurales y de agencia) entre países y a lo largo del tiempo. Sobre cada uno de estos casos nacionales y procesos de negociación presenta información institucional y de cada una de las variables de manera detallada, dando cuenta de otra de las virtudes de este libro: la presentación de indicadores a nivel subnacional comparables entre países.

El análisis de casos le permite a Olmeda confirmar el argumento general, pero también señalar la existencia de casos contraintuitivos como la existencia de coaliciones de gobernadores frente a presidentes poderosos (por ejemplo, el de Menem en los pactos fiscales de Argentina en 1992 y 1993) y de coaliciones que no logran conformarse a pesar de contextos teóricamente favorables (por caso, ante la reforma fiscal y de seguridad social de Lula en Brasil durante el año 2003).

Sin lugar a duda, este libro constituye un avance significativo en el entendimiento de las interacciones intergubernamentales no institucionalizadas en países federales y de cómo factores estructurales y dinámicos moldean las estrategias de los actores participantes. Realiza un paso importante y promisorio para profundizar en una agenda que desarrolle una mirada sistemática entre los niveles verticales y horizontales de las relaciones intergubernamentales y que, incluso, puede expandirse e ir más allá de gobernadores y presidentes para incluir al tercer nivel de gobierno.