

Federalismo e Instituciones en la Argentina

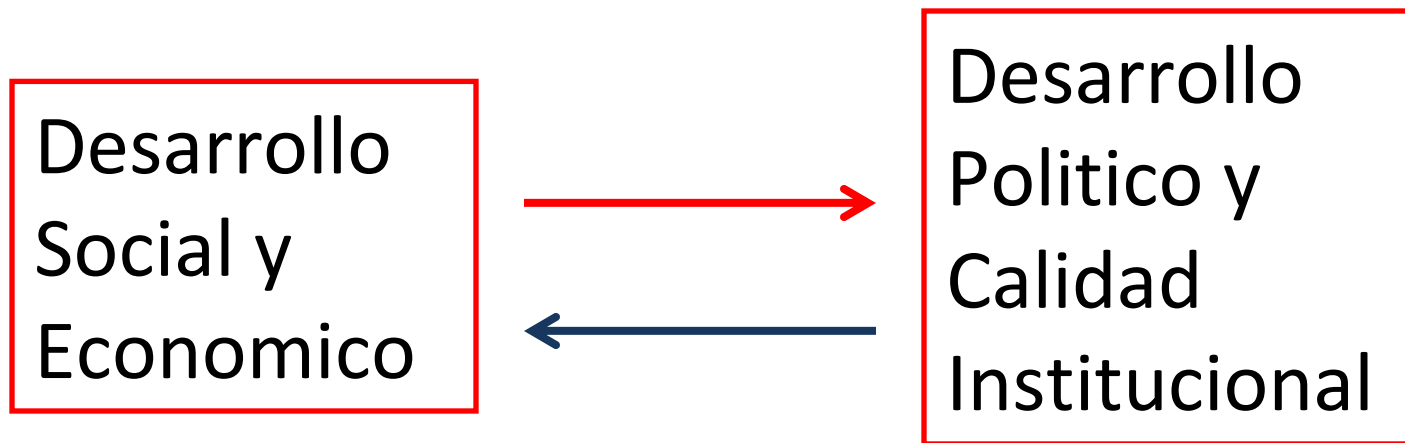
Mariano Tommasi
(Universidad de San Andrés)

Interpretación libre basada en Ardanaz, Leiras y Tommasi
(2013) *World Development*

Desarrollo
Social y
Economico



Desarrollo
Politico y
Calidad
Institucional



Mecanismos por los cuales:

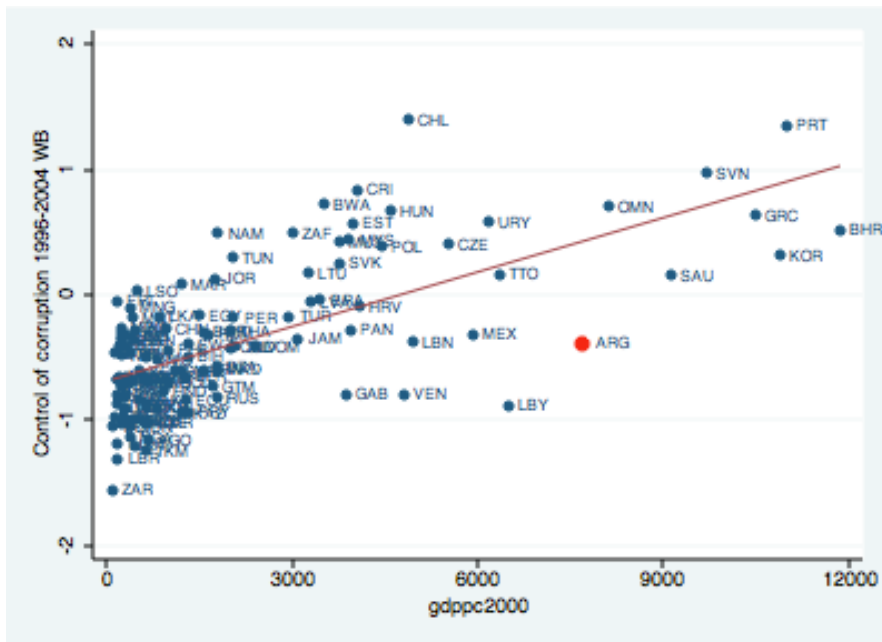
Ambientes económica y socialmente más desarrollados,
tienden a generar

- estructuras de poder,
- mecanismos de representación
- instituciones públicas de mayor calidad

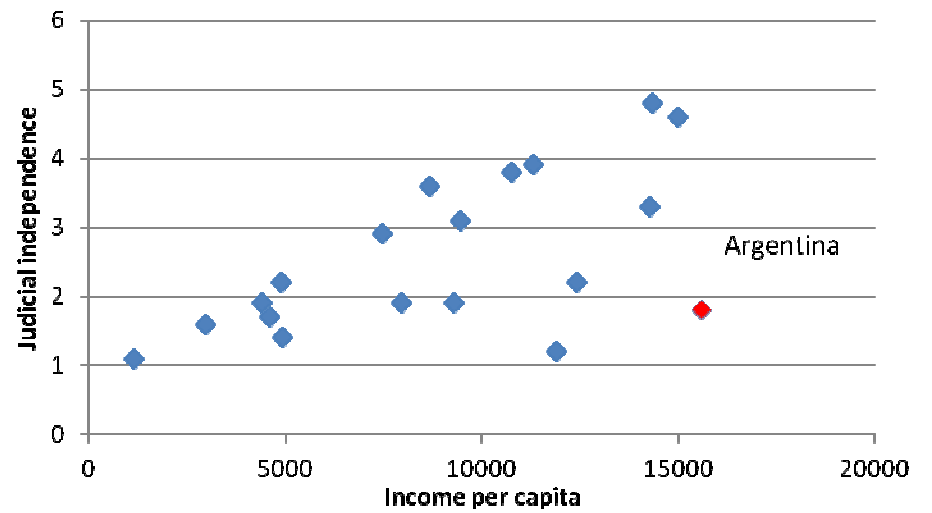
- Argentina es un outlier
- La calidad de sus instituciones está muy por debajo de lo que su nivel de desarrollo económico y social harían “esperar”

Dos Ejemplos

Corrupción

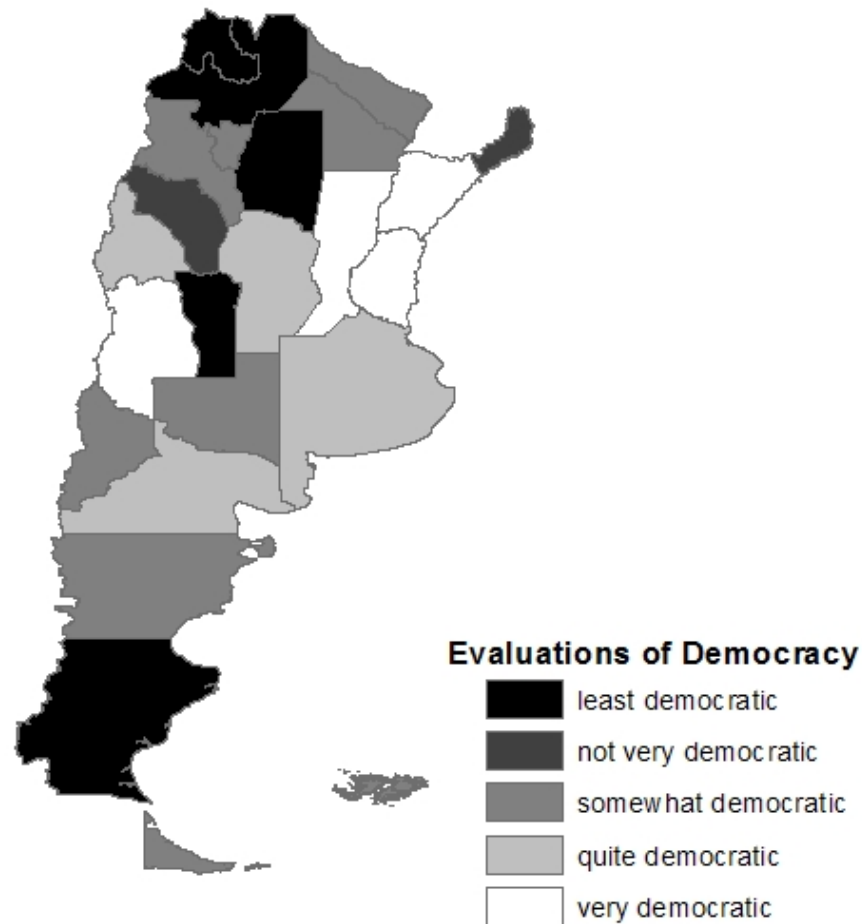


Independencia Judicial



- Porqué sucede esto no es una pregunta de fácil respuesta.
- En esta línea de trabajo argumentamos que uno de los factores que contribuye a esto es la forma en que funciona el federalismo
- Los países contemporáneos son un “paquete” de áreas con muy distintos grados de desarrollo económico, social y político
- ¿Cómo se articulan estos mundos diversos?
 - Pregunta central de la economía política del federalismo.

Una medida de calidad de la democracia en las provincias argentinas (Gervasoni 2010)



Argentina's true colors?

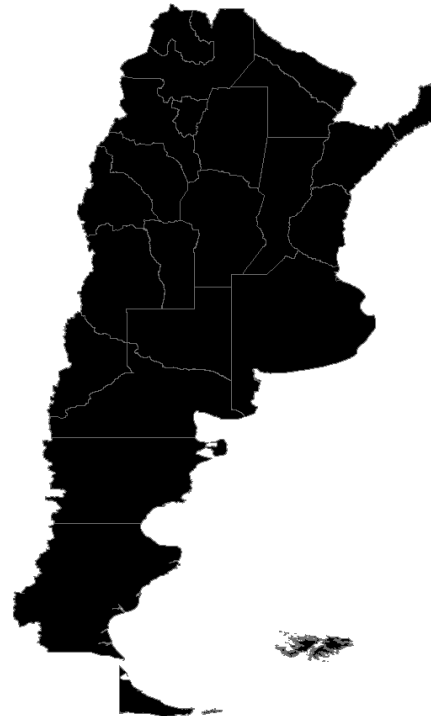
Promediando por
población



Promediando por
Diputados / Senadores



Equilibrio político argentino



Estructura del argumento

1. Las provincias son muy importantes en política y *policymaking* nacional
 2. La mayoría de las provincias son espacios políticos poco competitivos, de baja calidad institucional y con fuertes prácticas clientelares.
- 1 y 2 se refuerzan mutuamente
 - En particular, en una dirección muy perniciosa que hace emerger a nivel nacional lo peor del nivel provincial
 - (*Dark-Side Theorem*)

“Las provincias” son muy importantes para la política nacional:

El poder político se construye desde el territorio, con “la provincia” como unidad importante de acumulación y distribución.

EL HECHO

- Hasta hace poco:
 - Literatura sobre política argentina contemporánea = en Plaza de Mayo
- Última década (Gibson, Calvo, Jones, etc):
 - Existe una fuerte interdependencia entre la política (y el policymaking) nacional y provincial.
 - Las provincias son cruciales para la política y *policymaking* nacional
 - Buena parte de las principales políticas públicas de los últimos 20 años se han decidido negociando con los gobernadores
 - Intercambio de votos en el congreso (diputados provinciales) a cambio de favores fiscales del Ejecutivo Nacional

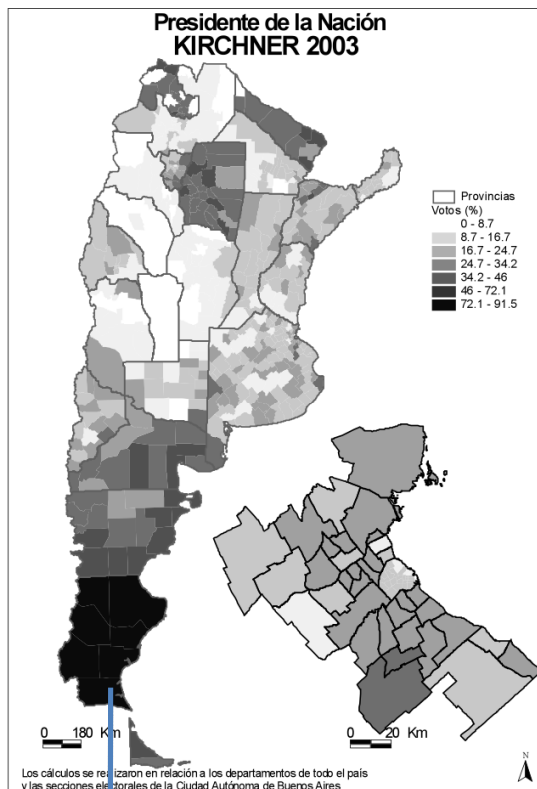
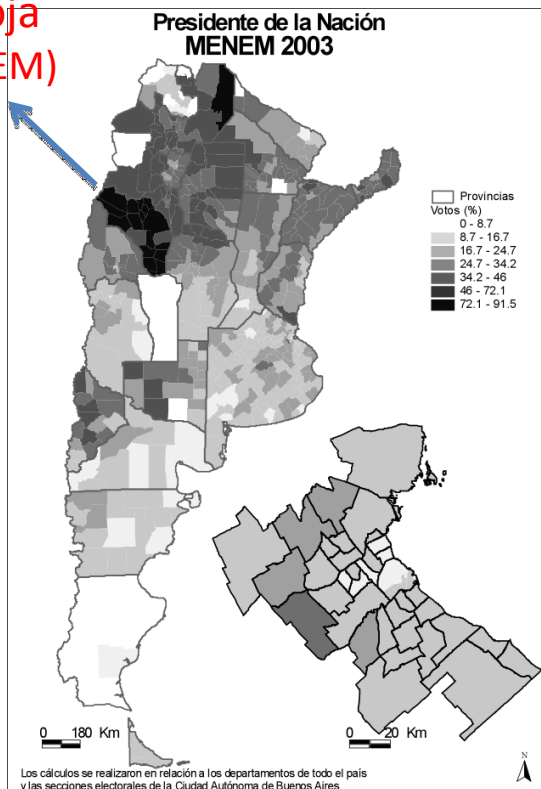
LOS CANALES

- Electorales / partidarios
- “Legislativos”
- Fiscales

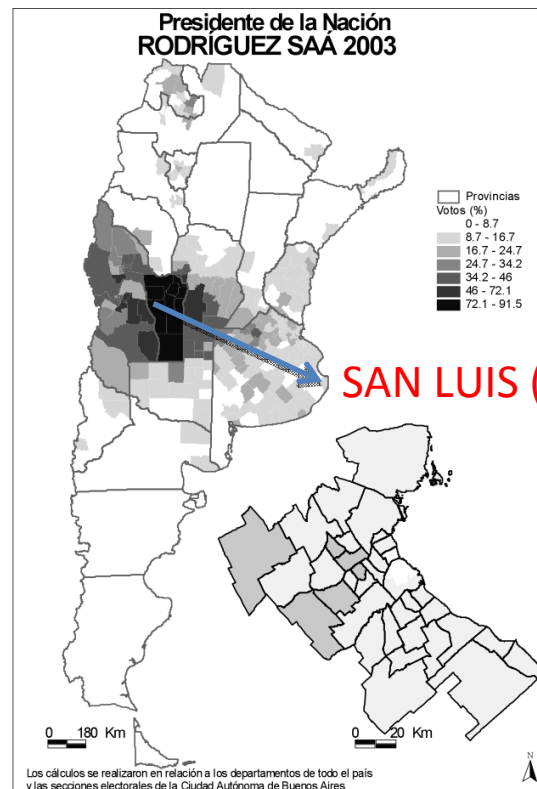
Mecanismos

- Las provincias son los distritos electorales “para todo”
- La provincia es foco de la competencia partidaria y base de apoyo
- Las leyes dan gran autonomía a las ramas provinciales de los partidos
- Las provincias han tendido a establecer los calendarios electorales
- Los líderes políticos provinciales (especialmente gobernadores) son jugadores clave en el armado de las listas para congresistas nacionales
- El éxito depende de la capacidad de movilizar recursos (de fuentes públicas) (“La interna es aparato puro”)
- Las carreras políticas están estructuradas a nivel provincial
- **El legislador argentino promedio es una figura política oscura que responde al gobernador de su provincia**
- Malapportionment: El mayor del mundo
 - Gobierno nacional suele comprar provincias “baratas”
- Federalismo fiscal
 - La mayor parte del gasto de la mayoría de las provincias se financia de un pozo común recaudado por el gobierno nacional

La Rioja
(MENEM)



Santa Cruz
(KIRCHNER)



SAN LUIS (R. Saa)

En síntesis

- La mayoría de los gobiernos provinciales son unidades políticas hambrientas de favores fiscales del gobierno nacional
- El gobierno nacional necesita votos en el Congreso
- Se realizan estas transacciones beneficiosas entre los gobernadores que controlan los votos y los presidentes que controlan la caja
- El Congreso es el ámbito donde se ratifica ex post estos acuerdos

Ahora vamos a caracterizar esas arenas locales donde los gobernadores construyen su poder político

PROVINCIAL POLITICS

(Tales from the dark side)

- Dijimos que las provincias son importantes para la política nacional.
- Miramos ahora hacia adentro de esas *polities*.

La política en las provincias argentinas

- Bastante heterogeneidad
- Pero, en la mayoría:
 - Escasa competencia política
 - Concentración del poder
 - En la provincia periférica típica un caudillo o un clan familiar controla el juego político

“Santiago del Estero es Carlos Arturo Juárez. Lo digo sin vanidad”

Carlos Arturo Juárez

“Sergio, yo no te doy la provincia, te la presto”

Nestor Kirchner a Sergio Acevedo

- Estos líderes generalmente controlan
 - El Estado
 - **Los medios de comunicación**
 - Las oportunidades de negocios
- El control sobre los recursos fiscales (principalmente de origen nacional) es lo que los permite financiar sus maquinarias políticas

Los gobernadores

| Provincia | 1983-1987 | 1987-1991 | 1991-1995 | 1995-1999 | 1999-2003 | 2003-2007 | 2007-2011 | 2011 - 2015 |
|-----------------|------------------|--------------------|--------------------|------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|
| Capital Federal | | | | F. De La Rúa | A. Ibarra | A. Ibarra (1) | M. Macri | M. Macri |
| Buenos Aires | A. Armendáriz | A. Cafiero | E. Duhalde | E. Duhalde | C. Ruckauf | F.Solá | D. Scioli | D. Scioli |
| Catamarca | R. Saadi | V. Saadi (2) | A. Castillo | A. Castillo | O. Castillo | E. Brizuela del Moral | E. Brizuela del Moral | L. Corpacci |
| Cordoba | E. Angeloz | E. Angeloz | E. Angeloz | R. Mestre | J. De la Sota | J. De la Sota | J. Schiaretti | J. De La Sota |
| Corrientes | J. Romero Feris | R. Leconte | R.Romero Feris (3) | P.Poccard (4) | R.Colombi (5) | A.Colombi | R.Colombi | R.Colombi |
| Chaco | F. Tenev | D. Baroni | R. Tanguinas | A. Rozas | A. Rozas | R. Nikisch | J.Capitanich | J.Capitanich |
| Chubut | A. Viglione | N. Perl | C. Maestro | C. Maestro | J. Lizurume | M. Das Neves | M.Das Neves | M. Buzzi |
| Entre Rios | S. Montiel | J. Busti | M. Moine | J. Busti | S. Montiel | J. Busti | S. Urribari | S. Urribari |
| Formosa | F. Bogado | V. Joga | V. Joga | G. Insfrán | G. Insfrán | G. Insfrán | G. Insfrán | G. Insfrán |
| Jujuy | C. Snopek | R. De Aparici | R. Domínguez | G. Snopek | E. Fellner | E. Fellner | W. Barrionuevo | E. Fellner |
| La Pampa | R. Marín | N. Ahuad | R. Marín | R. Marín | R. Marín | C. Verna | O.M Jorge | O.M Jorge |
| La Rioja | C. Menem | C. Menem | B. Arnaudo | A. Maza | A. Maza | A. Maza | L. Beder Herrera(12) | L. Beder Herrera(12) |
| Mendoza | S. Llaver | J. Bordón | R. Gabrielli | A. Lafalla | R. Iglesias | J. Cobos | C. Jaque | F. Pérez |
| Misiones | R. Barrios | J. Humada | R. Puerta | R. Puerta | C. Rovira | C. Rovira | M. Closs | M. Closs |
| Neuquen | F. Sapag | P. Salvatori | J. Sobisch | F. Sapag | J. Sobisch | J. Sobisch | J. Sapag | J. Sapag |
| Rio Negro | O. Álvarez | H. Massaccessi | H. Massaccessi | P. Verani | P. Verani | M. Saiz | M. Saiz | Alberto Weretilneck (13) |
| Salta | R. Romero | H. Cornejo | R. Ulloa | J.C. Romero | J.C. Romero | J.C. Romero | J.M Urtubey | J.M Urtubey |
| San Juan | L. Bravo | C. Gómez Centurión | J. Escobar | J. Escobar | A. Avelín (6) | J. Gioja | J. Gioja | J. Gioja |
| San Luis | A. Rodríguez Saá | A. Rodríguez Saá | A. Rodríguez Saá | A. Rodríguez Saá | A. Rodríguez Saá | Al. Rodríguez Saá | Al. Rodríguez Saá | C. Poggi |
| Santa Cruz | A. Puricelli | R. Del Val | N. Kirchner | N. Kirchner | N. Kirchner | S. Acevedo (7) | D.Peralta | D.Peralta |
| Santa Fe | J. María Vernet | V. Reviglio | C. Reutemann | J. Obeid | C. Reutemann | J. Obeid | H. Binner | A. Bonfatti |
| Stgo del Estero | C. Juárez | C. Iturbe | C. Mujica (8) | C. Juárez | C. Juárez | G. Zamora (9) | G. Zamora | G. Zamora |
| Tucuman | F. Riera | J. Domato (10) | R. Ortega | A. Bussi | J. Miranda | J. Alperovich | J. Alperovich | J. Alperovich |
| T. del Fuego | | | José Estabillo | José Estabillo | C. Manfredotti | J. Colazo (11) | F. Ríos | F. Ríos |
| Totales | 22 | 22 | 23 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 |
| PJ | 12 | 17 | 14 | 14 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| UCR | 7 | 2 | 4 | 6 | 9 | 7 | 4 | 2 |
| Otros | 3 | 3 | 5 | 4 | 1 | 2 | 4 | 5 |

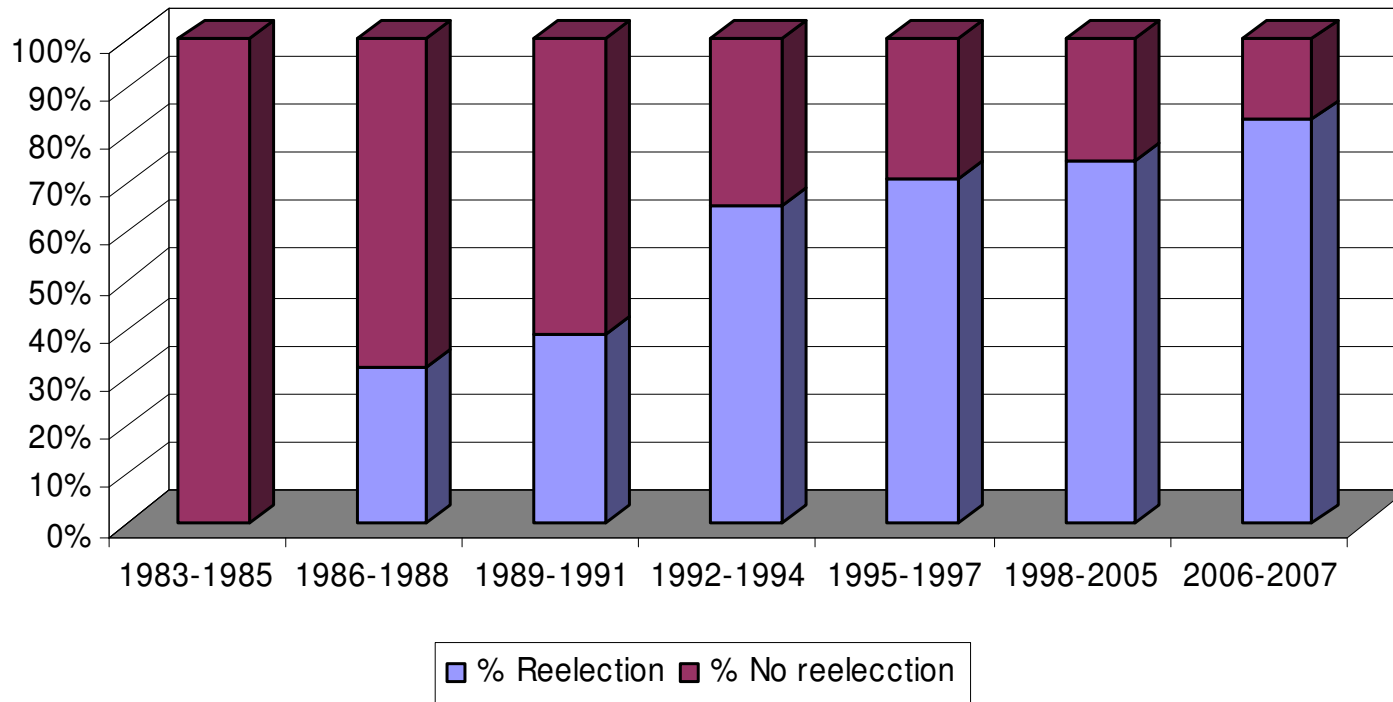
Muy escasa rotación política

- Turnover rates (1983-2011) muy bajas
 - 6 provincias: 3 turnovers de partido
 - 3 provincias: 2
 - 15 provincias (63%): 1 o ninguno en mas de 25 años
- Gran tasa de reelección de los incumbents

- Escasa rotación política
 - (comparación internacional)
- Muy fuertes poderes
 - Legislativos
 - Partidarios

Los gobernadores han ido cambiando las principales reglas electorales en su favor

Provincial Constitutions & Governor Reelection Clauses



Cambios que han limitado la competencia

... y tambien han aumentado sus **poderes legislativos**

Main changes in provincial constitutional reforms (1983-2006)

| Province | Decree | Urgency | Partial Promulgation |
|------------------------|---------------|----------------|-----------------------------|
| Ciudad de Buenos Aires | X | | |
| Buenos Aires | X | | |
| Catamarca | | | |
| Cordoba | | | X |
| Corrientes | | | |
| Chaco | | X | |
| Chubut | X | X | X |
| Entre Rios | | | |
| Formosa | | | X |
| Jujuy | | | |
| La Pampa | | | |
| La Rioja | | | X |
| Mendoza | | | |
| Misiones | | | |
| Neuquen | | | |
| Rio Negro | X | | |
| Salta | X | | X |
| San Juan | X | X | X |
| San Luis | | X | X |
| Santa Cruz | | | |
| Santa Fe | | | |
| Santiago del Estero | X | | X |
| Tierra del Fuego | | X | |
| Tucuman | | | |

Source: Lucardi (2006)

- Y manipulado frecuentemente a la justicia provincial
- Corte Suprema
 - Cambiando el tamaño
 - Reemplazando jueces
 - Especialmente en provincias caracterizadas por alta concentración del poder político
- Esto ha reducido la independencia judicial
- Facilitando las otras “maniobras”

Linkages

- Nada de “programático”
- Totalmente clientelar
- No se legisla, se distribuye de manera personalizada:
 - Empleos Públicos
 - En varias provincias el “votante mediano” es una persona que depende del Estado para su subsistencia
 - Planes sociales
 - Papel más importante luego de la ola de reformas neoliberales
 - Estas “tecnologías” ha reforzado la importancia de la política territorial

Las dinámicas de dominación provincial y el poder político nacional se refuerzan mutuamente

1. Las provincias son importantes en la política nacional
 2. Las provincias
 - Están dominadas por el ejecutivo,
 - Tienen escasa competencia política,
 - Vínculos clientelares con los ciudadanos
- Esta dos cosas se refuerzan “en equilibrio”
 - Papel pivotal del gobernador

El valor de la dominación provincial para el juego nacional

- Dado que muchos intercambios no son *spot*, es fundamental la credibilidad: “*can he deliver?*”
 - Apoyo legislativo confiable.
 - Apoyo electoral confiable.
 - Coordinación política.

El valor de la influencia nacional para el juego local

- Acceso exclusivo a:
 - Ayuda financiera
 - Recursos para el patronazgo.
 - Recursos para el *pork-barrel*
- Dada la forma en que se juega el juego político provincial, esto les da una ventaja competitiva muy difícil de superar.

- Esta dinámica que refuerza la dominación provincial con el poder de negociación en la esfera nacional
 - Refuerza especialmente el papel pivotal de aquellos gobernadores de provincias con las credenciales democráticas más débiles y con menor *accountability* (peores instituciones)
- “El lado oscuro” tiene más influencia
 - Incluso para construir carreras políticas nacionales

“The Dark-Side Theorem”

- Cuanto más poderosos, menos democráticos, mas clientelistas, más manipuladores de las instituciones (la Constitución, la Justicia, el Poder Legislativo, los medios) son en su provincia
 - Más probable que se vuelvan poderosos en política nacional

“The Dark-Side Theorem”

- Cuanto más poderosos, menos democráticos, más clientelistas, más manipuladores de las instituciones (la Constitución, la Justicia, el Poder Legislativo, los medios) son en su provincia
 - Más probable que se vuelvan poderosos en política nacional



Cambios constitucionales para permitir la reelección

Does the Constitution allow for governors immediate reelection?

| Province | 1983-1985 | 1986-1988 | 1989-1991 | 1992-1994 | 1995-1997 | 1998-2006 |
|-------------------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Capital Federal | | | | | si | si |
| Buenos Aires | no | no | no | si | si | si |
| Catamarca | no | si | si | si | si | si |
| Cordoba | no | si | si | si | si | si |
| Corrientes | no | no | no | no | no | no |
| Chaco | no | no | no | si | si | si |
| Chubut | no | no | no | si | si | si |
| Entre Rios | no | no | no | no | no | no |
| Formosa | no | no | si | si | si | si |
| Jujuy | no | no | no | no | no | no |
| La Pampa | no | no | no | si | si | si |
| La Rioja | no | si | si | si | si | si |
| Mendoza | no | no | no | no | no | no |
| Misiones | no | si | si | si | si | si |
| Neuquen | no | no | no | si | si | si |
| Rio Negro | no | si | si | si | si | si |
| Salta | no | no | no | no | no | si |
| San Juan | no | si | si | si | si | si |
| San Luis | no | si | si | si | si | si |
| Santa Cruz | no | no | no | si | si | si |
| Santa Fe | no | no | no | no | no | no |
| Stgo del Estero | no | no | no | no | si | si |
| Tucuman | no | no | no | no | no | no |
| T. del Fuego | | | si | si | si | si |
| % Reelection | 0% | 32% | 39% | 65% | 71% | 75% |
| % No reelecction | 100% | 68% | 61% | 35% | 29% | 25% |
| | 1983-1985 | 1986-1988 | 1989-1991 | 1992-1994 | 1995-1997 | 1998-2006 |
| Si | 0 | 7 | 9 | 15 | 17 | 18 |
| No | 22 | 15 | 14 | 8 | 7 | 6 |
| Total | 22 | 22 | 23 | 23 | 24 | 24 |

- Toquetear las instituciones provinciales
 - Refuerza su poder en la provincia
 - Aumentando su relevancia en el juego nacional
- Es un buen campo de entrenamiento para luego “hacerlo” a nivel nacional

“The Dark-Side Theorem”

- Cuanto más poderosos, menos democráticos, más clientelistas, más manipuladores de las instituciones (la Constitución, la Justicia, el Poder Legislativo, los medios) son en su provincia
 - Más probable que se vuelvan poderosos en política nacional



- “Las políticas personalistas, corruptas y elitistas del interior son transmitidas hacia las pampas no sólo a través de los empobrecidos emigrantes sino también a través de los caudillos locales que se encuentran así mismos en una posición de poder dentro gobierno nacional.”

Larry Sawers 1997 *The Other Argentina*

Figure 8: Overall Evaluations of Democracy

