

HOJA DE RUTA UNIDAD 2

En esta hoja de ruta encontrarás los textos que están en la Unidad 2 como la página en la que empieza el texto.

Bibliografía obligatoria:

(PAG 2) ZELAZNIK, Javier. 2003. "Gobierno" en Julio Pinto (comp.), Introducción a la Ciencia Política, EUDEBA, Buenos Aires. Capítulo 5.

(PAG 41) BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK, Javier, (2012). "Recursos de gobierno y funcionamiento del presidencialismo en Argentina" en Jorge Lanzaro (comp.), Presidencialismo y parlamentarismo cara a cara. Estudios sobre presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional, CEPyC, Madrid. 63-102 (39pp).

(PAG 64) JAIME, Fernando, DUFOUR, Gustavo, ALESSANDRO, Martín y AMAYA, Paula, (2013). "El proceso de políticas públicas" en Jaime, Fernando, Dufour, Gustavo, Alessandro, Martín y Amaya, Paula, Introducción al Análisis de Políticas Públicas, Universidad Arturo Jauretche, Madrid. pp. 85-118 (33pp).

(PAG 97) TOMASSI, Mariano, (2010) "Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una breve comparación con el caso chileno)", en Desarrollo Económico, Vol. 50, No. 199 (OCTUBRE-DICIEMBRE), pp. 391-421, (30 pp.)



El siguiente material se reproduce con fines estrictamente académicos y es para uso exclusivo de los estudiantes de la materia **Introducción a la Ciencia Política** de la **Facultad de Derecho y Ciencias Sociales** de la Universidad Icesi, de acuerdo con el Artículo 32 de la Ley 23 de 1982. Y con el Artículo 22 de la Decisión 351 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

ARTÍCULO 32:

“Es permitido utilizar obras literarias o artísticas o parte de ellas, a título de ilustración en obras destinadas a la enseñanza, por medio de publicaciones, emisiones o radiodifusiones o grabaciones sonoras o visuales, dentro de los límites justificados por el fin propuesto o comunicar con propósito de enseñanza la obra radiodifundida para fines escolares educativos, universitarios y de formación personal sin fines de lucro, con la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las así utilizadas”.

Artículo 22 de la Decisión 351 de la Comisión del Acuerdo Cartagena.

ARTÍCULO 22:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el Capítulo V y en el Artículo anterior, será lícito realizar, sin la autorización del autor y sin el pago de remuneración alguna, los siguientes actos:

b) Reproducir por medio reprográficos para la enseñanza o para la realización de exámenes en instituciones educativas, en la medida justificada por el fin que se persiga, artículos lícitamente publicados en periódicos o colecciones periódicas, o breves extractos de obras lícitamente publicadas, a condición que tal utilización se haga conforme a los usos honrados y que la misma no sea objeto de venta o transacción a título oneroso, ni tenga directa o indirectamente fines de lucro;...”.

INTRODUCCION A LA CIENCIA POLITICA

Julio Pinto (Compilador)

Han colaborado en esta obra:

**Juan Manuel Abal Medina, Matías Barroetaveña,
Andrés Malamud, Sofía Respuela y Gerardo
Strada Sáenz. (Miembros de la Cátedra).**

Y dos profesores de la Carrera de Ciencia Política.
Franco Castiglioni e Hipólito Orlandi.



EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES

Diseño de tapa: Carlos Pérez Villamil

1^a edición: septiembre 1995 (2.000 ejemplares)

1^a reimpresión: abril 1996 (2.000 ejemplares)



EUDEBA S.E.M.

Fundada por la Universidad de Buenos Aires

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo de sus editores.

© 1995

EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES

Sociedad de Economía Mixta

Rivadavia 1571/73

1033 Buenos Aires

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ISBN 950-23-0610-4

IMPRESO EN LA ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA

EL GOBIERNO

por Hipólito Orlandi* y Javier Zelaznik**

1 Introducción

La idea de *gobierno* es, sin duda, una de las que posee mayor antigüedad y centralidad dentro de la historia del pensamiento político. Esto no es casual ya que se encuentra estrechamente relacionada con la definición de la política. Si consideramos a ésta, básicamente, como una relación de poder, el vínculo gobierno/política se esclarece en tanto el primero de los conceptos designa el centro a partir del cual se ejerce el poder sobre una sociedad. Obviamente el concepto de *política* posee una amplitud que excede cualquier idea simplificada de ejercicio del poder. Pero aunque la diferenciación institucional, producto del proceso de modernización, haya ampliado notablemente la cantidad de estructuras y procesos denotados por la idea de política, estos se sitúan, sin embargo, más alejados con respecto a su corazón: el gobierno. Como señala Cotta, “pueden faltar los partidos, los parlamentos, las elecciones, los aparatos burocráticos desarrollados, pero no una estructura de gobierno¹”.

Esto lo revelan ya las etimologías de “gobierno”, “política” y “poder”. “Política” deviene del adjetivo griego *politikós*, que significa todo lo que se refiere a la ciudad (la *polis*) y a su gobierno. En latín *politice* ya era el arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. Por su parte, *politeia* era la configuración o estructura de la *polis*, la ciudad bien ordenada o el conjunto de sus magistraturas.

El “poder” (del latín *potere*, que significa las facultades expeditas o la po-

* UBA.

** UBA.

¹ Cotta, Maurizio: “Los gobiernos” en Pasquino, Gianfranco y otros: *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1988, pág. 312.

tencia para hacer algo) era definido como el conjunto de los medios que permiten conseguir los efectos deseados. Es político cuando se refiere al poder de dirigir, al poder de los hombres sobre otros hombres (no el del hombre sobre la naturaleza), de manera tal que involucre a toda la comunidad. Se trata, por lo tanto, esencialmente de una "relación de dirección" entre soberano y súbditos, entre quien manda y quien obedece, entre gobernantes y gobernados. En el nuestro, como en casi todos los idiomas, "poder" significa, sencillamente, "gobierno de un país"².

Por su parte, la palabra griega *kybernao* —de la que deriva gobierno— significa dirigir con el timón, aludiendo a la docilidad de la nave al timón (gubernalle o gobernallo). Esta raíz transmite de modo inmejorable la imagen más usada para caracterizar al gobierno: la del timonel de la nave, y más precisamente al buen gobierno: la del timonel conduciendo la nave a buen puerto. Esta idea llevaba a identificar a quien se dedicaba a la "política" y a quien ejercía el "poder" con quien detentaba el "gobierno"³. En la Edad Media el término *gubernaculum* era identificado con el de política⁴. La posterior evolución del concepto gobierno, especialmente con el advenimiento de la democracia, multiplicó las imágenes, incorporando al pueblo (soberano) como eje de las mismas (la idea de voluntad general), y a los gobernantes, como meros representantes. *El gobierno en verdad tiene una "función identificadora de la actividad política, [es] el núcleo irreductible, sin el cual parece difícil pensar en la dimensión propia de lo político"*⁵.

Pero esto no es más que un abordaje preliminar al fenómeno gobierno. Sin duda una de las cuestiones que más enrarece el aire terminológico de la ciencia política es la falta de acuerdo en cuanto al significado de sus conceptos y, más precisamente, la imprecisión y ambigüedad con que se usan. El origen de tales malentendidos es claro: en la medida en que las definiciones no son obvias, que los nombres no son arquetipo de las cosas sino que se construyen por un proceso de abstracción y generalización de determinados elementos de la realidad (los conceptos no son la realidad en sí misma), la connotación del concepto dependerá de la subjetividad de quien lo construya, y del grado de relevancia que les asigne a los diferentes elementos que lo componen.

El concepto de gobierno no está exento de este problema. No sólo por la falta de respuesta unánime acerca de los elementos que lo constituyen, sino

² Asimismo, "poder temporal", "poderes públicos", etc. (véase *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, 1992).

³ Véase Corominas, Joan: *Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Madrid, 1983 y *Diccionario de la Lengua Española*, op. cit.

⁴ Sartori, Giovanni: *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pág. 206.

⁵ Cotta, M.: *Los gobiernos*, op. cit., pág. 311.

principalmente por la falta de consenso acerca del carácter o la naturaleza de esos elementos. Cuando pensamos en el gobierno los interrogantes que surgen son, entre otros: ¿quiénes gobiernan? (poder personalizado), ¿cómo se administra eficientemente? (función de administración), ¿para qué se gobierna? (función de control), ¿cómo se gobierna? (poder legítimo institucionalizado). A partir de esto es posible identificar, por lo menos, tres perspectivas para acercarse al fenómeno del gobierno.

En la primera de ellas, el gobierno ha sido identificado como el conjunto de individuos que ejercen el poder de autoridad en un sistema político, esto es, las autoridades o, mejor aún, los titulares de los roles que poseen autoridad. El concepto aquí está centrado en determinados actores individuales (los políticos) o colectivos (los partidos políticos) que ocupan los puestos de liderazgo oficial.

DEFINICIÓN

Δ
*

En segundo lugar, el gobierno es visto en la perspectiva de actividad: el gobierno como la actividad de conducir una sociedad. Es ésta la acepción más antigua del término, que encuadra con su etimología. En este sentido el concepto posee una faz meramente *funcional*.

DEF

2

Finalmente, desde una tercera perspectiva, el término gobierno hace referencia a las instituciones a partir de las cuales se ejerce la autoridad. Concretamente, a las estructuras de toma de decisiones políticas, o a parte de ellas.

DEF 3

En las secciones siguientes se abordará la problemática del gobierno desde cada una de estas perspectivas.

1.1 EL GOBIERNO COMO CONJUNTO DE ACTORES

En esta perspectiva el foco está puesto en el conjunto de personas que ejercen el poder político y, en consecuencia, determinan la orientación política de una sociedad, y se pone en evidencia la importancia del estudio de las élites políticas (o de parte de ellas). Este sentido de la expresión “gobierno” no es el que más se ajusta al estudio que aquí queremos hacer, siendo más apropiado emplear la expresión “gobernantes”. Nótese que, en tanto actores, el gobierno (los gobernantes) se refiere a los miembros de un determinado poder: el Ejecutivo. Es en este sentido que puede sostenerse que el gobierno “es una red de funcionarios públicos íntimamente ligados al ejecutivo, que participan en los procesos de diseño y ejecución de políticas como miembros de dicha red, y cuya permanencia es inseparable de la del ejecutivo⁶”.

X

X

Interesa sin embargo a nuestro estudio, más que esos actores en sí, la

⁶ Baloyra, Enrique: “Argentina: transición o disolución” en AA. VV.: *Lecciones para democracias en transición*, Buenos Aires, Belgrano, 1987.

cuestión del poder de autoridad. El mando efectivo de quienes gobiernan es esencialmente una cuestión de autoridad de los sujetos titulares del poder, núcleo gobernante al que se presta obediencia. En una primera aproximación, no es una cuestión de normas sino de personas, un poder de autoridad subjetivo. Para Hauriou, la autoridad es “una energía espiritual debida a una cierta calidad o valor de la voluntad y de la inteligencia que permite a una élite política asumir la empresa del gobierno del grupo, haciéndose obedecer por los demás hombres en nombre del orden (...) no es fuerza material ni cuantitativa que pueda medirse o contarse; es una energía puramente cualitativa que únicamente puede estimarse”. Y agrega que ese valor del que gobierna, “sentido más o menos vivamente por los gobernados, es lo que les inspira confianza”⁷. Por eso se ha dicho que no manda —gobierna— quien quiere sino quien puede, quien recibe obediencia⁸.

Sin embargo, el poder de autoridad es mucho más que “una energía espiritual”. Como sostiene Max Weber, una organización política es una asociación de dominación cuya existencia “dentro de un *ámbito geográfico* determinada, está garantizada de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo”⁹. En este sentido, el gobierno político emerge como la más significativa de las formas de dominación.

Es indudable que existe una relación entre gobierno y fuerza en la medida en que la característica distintiva del gobierno político es el control de los instrumentos de coerción (policía y fuerzas armadas). Sin ese control, las acciones de gobierno pierden la garantía de su obligatoriedad, cayéndose en la ingobernabilidad o, en el caso extremo, en la anarquía. Sin embargo, no existe una identificación completa entre fuerza pura y poder político, en la medida en que éste muestra ser algo más que mera fuerza. Como señala Cotta, cuando la fuerza militar o la fuerza económica se traducen en formas de dominio político deben soportar significativas transformaciones y adaptaciones, relacionadas con la necesidad de dotarse de una forma política con relativa autonomía¹⁰.

De esta manera, el poder de autoridad del gobierno se encuentra en algún punto intermedio de un largo continuo cuyos polos son, por una parte, el poder espiritual, y por la otra, el poder coercitivo. Pero el hecho de que el recurso a la fuerza sea una eventualidad latente genera un interrogante cen-

⁷ Hauriou, M.: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Madrid, pág. 181.

⁸ Orlandi, Héctor: *Principios de ciencia política y teoría del Estado*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1985, pág. 190.

⁹ Weber, Max: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1992, págs. 43-45.

¹⁰ Cotta, M.: *Los gobiernos*, op. cit., págs. 313 y 314.

tral: ¿quién puede gobernar en un régimen político moderno? o, en otras palabras, ¿a quiénes se les reconoce ese derecho? Si bien las respuestas pueden variar en los distintos regímenes políticos, existen dos núcleos que poseen una gran permanencia y que no pueden eludirse, referidos a la legitimación y la institucionalidad del poder político del gobierno.

El problema de la *legitimidad del poder* se coloca en el centro de la relación entre gobernantes y gobernados, y se refiere al apoyo a través del cual estos últimos confieren autoridad a determinadas personas, influyendo en el orden y la paz de la sociedad, y en la normalidad y estabilidad del gobierno. En las sociedades modernas es posible encontrar tres dimensiones de la legitimidad¹¹.

En primer lugar, la *dimensión "genética" de la legitimidad*, referida a la manera en que los gobernantes llegan al poder. En este sentido, la monarquía hereditaria fue durante siglos, y aun en épocas de absolutismo monárquico, tan legítima como la elección popular en las democracias modernas; lo central es que los gobernados aprueban el mecanismo de designación de las autoridades, cualquiera sea éste. En las democracias, la legitimidad genética es concretada mediante la ratificación periódica a través del voto del pueblo que, en su faz de cuerpo electoral, exterioriza su opinión.

En segundo lugar, la *dimensión "funcional" de la legitimidad* (legitimidad por resultados) que caracteriza a todo sistema político, sea cual fuere su régimen político, y se relaciona con el nivel de eficacia y efectividad del gobierno. Aquí, la obediencia está fundamentada en la capacidad del gobierno para satisfacer las demandas de la comunidad o, al menos, para cumplir con las funciones que asume como propias. En este sentido es notable la forma en que la idea de ingobernabilidad está fuertemente asociada a la de pérdida de la capacidad de producir los resultados esperados.

Finalmente, la *dimensión "legal" de la legitimidad* (legitimidad racional-legal). La legalidad, como señala Weber, se convierte en el modo de legitimidad propio de los sistemas políticos modernos (dominación racional legal); su modalidad es la juridicidad de la legitimidad política que la institucionaliza, es decir, que objetiva el poder político en el orden y la organización de las instituciones. En este punto, el problema de la legitimidad se une con el de la institucionalidad del poder, en tanto ambas (legalidad y legitimidad) tienden a identificarse en períodos de normalidad y estabilidad de los gobiernos, mientras que se distancian en la anormalidad e inestabilidad institucional, recobrando la legitimidad su personalidad propia, más allá de su forma jurídica. En medio de la compleja relación entre fuer-

¹¹ A un nivel histórico y de gran abstracción (dominación), Weber identifica tres tipos de legitimidad: carismática, tradicional y racional-legal (Weber, M.: *op. cit.*, págs. 170-204 y 704-716).

COMO
SF 1126

LEGITIM



LEGAL

za y legitimación se inserta "la reglamentación jurídica del poder del gobierno".¹²

De allí surge el segundo punto central referido a quién puede gobernar: el carácter *institucionalizado* del poder de gobierno en los sistemas políticos modernos¹³. De esta manera, el gobierno es el poder de autoridad formalizado en el orden constitucional y legal (así como en ciertas prácticas que con el tiempo se cristalizan), quedando subordinado en su ejercicio, administración y contralor a ese ordenamiento¹⁴. El poder de autoridad institucionalizado (ejercido formalmente con sujeción a la constitución) se caracteriza por la presencia del principio jerárquico, es decir, por "la supraordenación del órgano superior con respecto al inferior en la jerarquía de poder", cuyo vértice es el gobierno¹⁵. Este flujo descendente de órdenes es paralelo a otro de carácter ascendente, referido a las responsabilidades, de manera tal que cada nivel recibe mandatos *desde arriba*, a la vez que es responsable *hacia sus superiores*.¹⁶

En un gobierno institucionalizado, el acto de los gobernantes en el ejercicio de sus funciones es objetivo: no es tomado en nombre propio, sino de la autoridad conferida por el cargo en tanto organización de gobierno; y la obediencia es a la institución de gobierno de la que emana, tomada en su integridad. Aquí el poder de autoridad ya no es sólo subjetivo, no descansa solamente en el prestigio, la influencia individual o social, la reputación moral, etc., sino que pasa a ser un derecho de control político que se halla adscrito a un cargo, para aquellos que "se hallan investidos de sus derechos"¹⁷.

El recorrido histórico que conduce desde la idea de gobierno centrada en actores (poder subjetivo) a otra centrada en instituciones (poder objetivo) va acompañado por el proceso de racionalización/juridización del poder político, y se cristaliza en las ideas de "Estado de derecho", "gobierno de la ley" y, finalmente, en la de "gobierno constitucional". De alguna manera, la juridización del poder opera a través de un doble proceso mediante el cual impone limitaciones al gobierno, pero al mismo tiempo le otorga un margen más amplio de

¹² Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 314.

¹³ El vínculo de este fenómeno con la idea weberiana de dominación racional-legal es evidente.

¹⁴ Rockman, Bert A.: "Gobierno" en Bogdanor, Vernon (ed.): *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza, Madrid, 1991.

¹⁵ Heller, Herman: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1988, pág. 264.

¹⁶ Deutsch, Karl: *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976, pág. 223.

¹⁷ Mac Iver-Page: *Sociología*, Tecnos, Madrid. En este sentido es posible distinguir entre estructuras de autoridad (las instituciones que confieren poder) y las autoridades (los titulares de los roles de autoridad), quedando claro que el poder es del cargo y sólo pasa a la persona en la medida que lo ocupa (véase la sección 1.4 de este capítulo).

legitimación. De esta manera, la institucionalización del poder de autoridad remite a la idea de gobierno como estructura (como institución política), y reenvía la noción de gobierno como conjunto de actores a la teoría de las élites.

1.2 EL GOBIERNO COMO CONJUNTO DE FUNCIONES

La segunda de las perspectivas examinadas, a partir de las cuales es posible abordar el problema del gobierno, se relaciona con su identificación en tanto conjunto de funciones. En este sentido, debido a la amplia gama de actividades desarrolladas, resulta escabroso especificar “la” función del gobierno. Son pocas las que en diferentes momentos históricos (y en diferentes puntos geográficos) no hayan sido consideradas como propias (legítimamente o asumiéndolas de hecho). De la misma manera, no existe ninguna función que haya sido ejecutada “exclusivamente” por el gobierno¹⁸.

Antes de referirnos a las funciones del gobierno es necesario indagar en su naturaleza. Y en este sentido es posible remitirse a la distinción clásica entre dirección política (o, simplemente, política) y administración como tipos ideales¹⁹. La dirección política tiene dos caras: una de ellas se destaca por su naturaleza innovadora. Como recuerda Weber, ésta surge de la íntima subjetividad del político, y en este sentido se caracteriza por su discrecionalidad y por estar sesgada por juicios de valores. La otra cara destaca su estrecha vinculación con la necesidad de obtener consenso y, por lo tanto, su marca es también la negociación, el riesgo y el acuerdo político. La decisión está guiada por la racionalidad política, caracterizada por la interacción entre diferentes sujetos (actores, instituciones, etc)²⁰. La responsabilidad, en este caso, es de índole exclusivamente política. Nótese que en este sentido la igualdad entre gobierno y dirección es paralela a la que existe entre falta de gobierno e incapacidad de mantener el orden, de resolver problemas, en fin, de dirigir una sociedad²¹.

¹⁸ Weber, Max: “La política como vocación”, en Weber, Max: *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1987, pág. 83.

¹⁹ El origen de la distinción puede rastrearse en Wilson, Woodrow: “The Study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, junio de 1887. Una referencia clásica al mismo es Weber, Max, especialmente en *Economía y sociedad*, op. cit. Para referencias más recientes véanse, entre otros: Deutsch, K.: op. cit., págs. 218-227; Cotta, M.: op. cit. y Oszlak, Oscar: *Políticas públicas y regímenes políticos*, CEDES, Buenos Aires, 1984.

²⁰ Véase Oszlak, O.: op. cit., págs. 10-15.

²¹ Es en este sentido que un teórico del orden como Huntington ha señalado, extremando el argumento, que “la función del gobierno es gobernar. Un gobierno débil, un gobierno que carece de autoridad, no puede cumplir esa función, y es inmoral...” (Huntington, Samuel: *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1972, pág. 36).

El polo de la administración, por el contrario, aparece definido por su carácter repetitivo, y por el ambiente de normalidad en el que se desarrolla, debiéndose limitar a ejecutar decisiones ya adoptadas. Aquí la discrecionalidad es eliminada, así como el espacio para la innovación: como recuerda Weber, la administración se desarrolla “sin pasión ni prevención”, ateniéndose al expediente. El impulso de la administración es “hallar un equilibrio entre los nuevos rumbos y el, a menudo, pesado residuo de los pasados compromisos hechos por los gobiernos anteriores”²². La racionalidad que la guía es eminentemente técnica y tiende a la planificación (intelección) como forma normal²³. Aquí la responsabilidad es de orden legal.

De esta manera la eficacia de la dirección política, ejercida por el gobierno, depende de la posibilidad de contar con una administración del poder especializada funcionalmente, lo que compete a la burocracia de la administración pública. Debe tenerse en cuenta también que, a su vez, el grado de eficacia del gobierno tiene incidencia significativa sobre la legitimación del régimen político y de la autoridad del gobierno (dimensión funcional” de la legitimidad)²⁴. Queda claro, pues, que la visión dicotómica no puede llevarse al extremo: si bien es el gobierno quien tiene el papel de la dirección política, el aspecto de la administración desarrollado por la burocracia pública es el que permite que sus directivas tengan una aplicación concreta, el que garantiza que los mandatos sean llevados a la práctica²⁵.

Podría sostenerse, por supuesto, que la dirección política es, sin más, “la” función del gobierno. De hecho, los desarrollos de la teoría sistémica y del estructural-funcionalismo parecen acercarse a ello cuando sostienen que la función del sistema político o, en el caso de Almond y Powell, del gobierno, es el “logro de objetivos” (Parson), la “asignación de valores con autoridad” (Easton) o la “elaboración, aplicación y adjudicación de normas” (Almond y Powell)²⁶. Sin embargo, el nivel de generalidad de tales proposiciones no nos dice nada acerca del alcance de las acciones del gobierno, esto es, de la amplia gama de actividades que intenta desarrollar delibera-

²² Rockman, B. A.: *op. cit.* Deutsch, K.: *op. cit.*, pág. 223, señala que “la maquinaria administrativa puede continuar funcionando por rutina (...) aun cuando no haya una política cuidadosamente planeada”.

²³ Véase Oszlak, O.: *op. cit.*, págs. 10-15.

²⁴ Linz, Juan J.: *La quiebra de los regímenes democráticos*, Alianza, Madrid, 1988.

²⁵ Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 315. Desde otra perspectiva, el carácter tajante de la dicotomía es criticado con el argumento de que, en realidad, la burocracia pública excede su función meramente administrativa para convertirse en una “arena política” en la que también se definen políticas públicas (véase Oszlak, O.: *op. cit.*, págs. 15-19).

²⁶ Para un desarrollo de las funciones del gobierno en términos decisionales, véase Orlandi, Hipólito: “Instituciones políticas de gobierno”, mimeo.

damente.²⁷ Despojado de su cariz funcionalista, el término “función”, tal como es utilizado en este capítulo y en gran parte de la literatura politológica, está estrechamente relacionado con la idea de actuación.

En esta línea es que Cotta propone distinguir las modalidades de desarrollo de las funciones del gobierno a partir de dos perspectivas: una que hace hincapié en la diversificación o contracción de las funciones de gobierno (cualitativa) y otra que detecta las variaciones en el *quantum* de intervención gubernamental (cuantitativa)²⁸. Ambas se encuentran parcialmente entrelazadas, y sus variaciones de un país a otro no son necesariamente sincrónicas. De hecho, a iguales referencias temporales es posible identificar países con una gran expansión de las funciones de gobierno (en términos cualitativos y/o cuantitativos) conviviendo con otros cuyos gobiernos están escasamente expandidos. Es importante tener presente que la atribución de funciones al gobierno es una cuestión que se redefine históricamente, que depende de los patrones ideológicos y culturales, así como de los objetivos que se plantee una sociedad.

Desde la perspectiva cualitativa cabe penetrar en los contenidos de la función de gobierno. Ya se ha señalado la dificultad para determinar las funciones específicas y propias del gobierno; sin embargo, es posible identificar la manera en que, con distinto recorrido de un país a otro, fue expandiéndolas durante los últimos siglos. Obviamente, la diferencia de regímenes políticos es un elemento relevante para entender las variaciones nacionales en cuanto a la expansión de las funciones gubernamentales. Por eso cabe aclarar que los desarrollos que se trazarán a continuación son pertinentes principalmente, aunque no únicamente, para los países que en el siglo XX evolucionaron dentro de los carriles de los regímenes democráticos.

Es posible identificar, en principio, al menos dos funciones que han sido ampliamente asociadas al gobierno: “el mantenimiento de la unidad de la comunidad política hacia el interior” (el problema de la custodia de un orden asociativo, de la integración —incluida la contención de las tendencias a la disgregación— y de la salvaguardia de la paz interna) y “la tutela de la comunidad política frente al exterior” (el problema de la guerra y de la paz externas)²⁹. En la medida en que la idea de seguridad interna y externa constituye la base de mantenimiento de una comunidad política, el gobierno se convierte en garante de las mismas, pasando así a convertirse en funciones constantes.

A pesar de su importancia, ni siquiera ellas son enteramente de su exclusividad, ya que históricamente es posible encontrar actores de carácter

²⁷ Deutsch, K.: *op. cit.*, págs. 82-85.

²⁸ Cotta, M.: *op. cit.*, págs. 318 y ss.

²⁹ Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 316.

privado encargados de garantizarlas. Ambas sólo se asocian exclusivamente al gobierno en la medida en que van surgiendo los modernos Estados nacionales. Como recuerda Heller:

los reinos y territorios de la Edad Media eran, tanto en lo interior como en lo exterior, unidades de poder político, por así decirlo, sólo intermitentemente e incluso, durante siglos, sólo excepcionalmente (...) su poder estaba limitado, en lo interno, por los numerosos depositarios de poderes feudales corporativos y municipales, y, en lo exterior, por la Iglesia y el Emperador.³⁰

Esta situación comienza a superarse con el proceso de centralización política que lleva a la creación del Estado moderno. Por este proceso, el gobierno (el monarca) expropia a los detentadores privados de poderes de autoridad, unificando tales actividades en un cuadro administrativo profesionalizado que conforma la burocracia estatal. Así, el monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, que marca la exclusividad del gobierno en las funciones de defensa y seguridad nacional (interna y externa), es sólo un producto histórico cristalizado, principalmente, en el moderno Estado racional³¹.

Pese a las ya señaladas limitaciones del enfoque weberiano de relación entre poder y fuerza coercitiva, no deja de resultar ilustrativo, para darnos una idea de la centralidad que ocupa el monopolio de la fuerza física legítima por parte del poder político, el hecho de que las citadas funciones se asocien inmediatamente a sus instrumentos armados de resolución (policía y fuerzas armadas). Sin embargo, ésta no es más que una modalidad de intervención posible, ni siquiera tiene por qué ser la principal. Respecto de la función de mantenimiento de la unidad interior de la comunidad política, conviene observar que la presencia de otras modalidades de integración distintas de las políticas (económicas, étnicas, lingüísticas, religiosas), puede tener como consecuencia la disminución o el aumento del grado de intervención del gobierno requerido para garantizarla. De igual modo, la particular posición de un país en el contexto internacional modifica el grado de intervención gubernamental necesario para garantizar la seguridad externa³².

Más apropiadamente, puede decirse que tales funciones "están en la ba-

³⁰ Heller, H.: *op. cit.*, pág. 142.

³¹ Una descripción analítica de este proceso puede encontrarse en Weber, M.: *El político...*, *op. cit.*, págs. 91 y sigs. Para una análisis de dicho proceso en el caso argentino remitirse a Oszlak, Oscar: *La formación del Estado argentino*, Belgrano, Buenos Aires, 1982.

³² Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 317. Es por otra parte ilustrativa la comparación entre los Estados Unidos y Alemania (a principio de siglo) realizada por Max Weber, señalando que el gran territorio y el aislamiento del primero le permite una política exterior menos agresiva que la de una Alemania "que limita con tres grandes potencias continentales (...) y con la mayor potencia marítima", derivando de ello "la necesidad de un armamentismo poderoso" (véase Weber, Max: "Alemania entre las grandes potencias europeas", en Weber, M.: *Escritos políticos I*, Folios, Buenos Aires, 1984,

se de una gama muy variada de contenidos específicos de la actividad de gobierno, que se distribuyen entre el polo negativo de las acciones de policía y el polo positivo de la previsión y provisión del moderno Estado de bienestar” en cuanto al mantenimiento del orden asociativo, y entre el polo negativo de la acción bélica y el positivo de las relaciones diplomáticas y comerciales en referencia a la seguridad exterior³³. De esta manera queda claro que las dos funciones señaladas como comunes a todos los gobiernos no son, sin embargo, exclusivas de ellos ni necesariamente violentas.

Aunque el proceso de centralización política, al que se hizo referencia anteriormente, lleva a la creación del *Estado absolutista*, la progresiva diferenciación entre las esferas de lo público y lo privado, enraizada en el proceso de modernización social, termina con la creación de dos esferas de poder separadas: por un lado la del Estado (la del gobierno político) y por el otro, la del mercado (el poder económico)³⁴. De la conjunción de ambas tendencias surge históricamente, aunque en diferentes momentos en los distintos países, el *Estado mínimo*. Su nombre ya expresa el carácter limitado de sus funciones: además de la defensa exterior—en su modalidad de fuerzas armadas y de estructura diplomática— y del mantenimiento del orden interno —mediante las acciones de policía y la administración de justicia—, existe otra función, necesariamente vinculada a las primeras: la extracción de recursos de la sociedad para sostener tales actividades (función impositiva o extractiva).

A partir de allí, la caracterización de diferentes formas de Estado es considerada como el indicador que permite observar la ampliación y diversificación de las funciones del gobierno. Durante el siglo XX se ha evidenciado un notable crecimiento de las mismas, lo que ha llevado a la estructuración de lo que se conoce, de manera genérica, como *Estado de bienestar*. En éste, el Estado adiciona a sus actividades tradicionales otras, como la educación, la asistencia sanitaria, la vivienda, la seguridad social, el desarrollo de la economía, la producción de bienes, la búsqueda del pleno empleo, etc³⁵. Las funciones y actividades más informales —en el sentido de no estar previstas necesariamente en los textos constitucionales o legales, pero que resultan obvias y necesarias y se las encuentra en todos los gobiernos— constituyen una de las partes que más se ha expandido y desarrollado, determinando la aparición de nuevos ministerios y departamentos de gobierno encargados de

pág. 37 y “Capitalismo y sociedad rural en Alemania”, en Weber, M.: *Ensayos de sociología contemporánea*, Martínez Roca, Barcelona, pág. 162.

³³ Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 316.

³⁴ Véase Strada Saenz, Gerardo: capítulo 4: “Estado y mercado”.

³⁵ Para un desarrollo más detallado de la evolución de las formas de Estado véanse Abal Medina (h), Juan Manuel y Matías Barroetaveña: capítulo 3: “El Estado”.

ellas (confección y revisión de programas; consulta, diseño y planificación de políticas específicas, etcétera)³⁶.

En lo que respecta a la cantidad (el *quantum*) de gobierno, son varios los indicadores que se suelen utilizar, según el aspecto que se busca resaltar. Sin duda, el que ha sido más utilizado es la evolución del gasto público, medido por el presupuesto estatal. Esto es lo que Cotta denomina la traducción en términos de recursos monetarios de la acción de gobierno. El aumento de la intervención gubernamental producto de su diversificación funcional está asociado a un desarrollo ascendente de las necesidades presupuestarias. De esta manera es posible identificar la evolución del grado de intervención de la política (el gobierno) sobre la sociedad y sobre la economía. La composición interna de las partidas presupuestarias es, por otra parte, un indicador adicional para determinar las funciones desde el punto de vista de su contenido, y permite a la vez sopesarlas comparativamente a partir de los recursos destinados a cada una de ellas. La tendencia a largo plazo durante el presente siglo ha sido el aumento del gasto público, especialmente en el período que se inicia en la segunda posguerra, evidenciándose una disminución de su crecimiento en los años 80. De alguna manera, esta evolución acompañó el apogeo y crisis del Estado de bienestar.

Aunque la evolución del gasto público es un índice que permite una primera aproximación a la determinación del *quantum* de gobierno, no es posible reducir su acción a una dimensión monetaria. Por eso también se han considerado indicadores alternativos para medir el crecimiento del gobierno, entre los cuales se destaca el número de funcionarios públicos. El desarrollo de la actividad gubernamental ha sido acompañado por el desarrollo de una burocracia profesionalizada, lo que genera una “zona gris” en el intento de diferenciar con nitidez las funciones gubernamentales de dirección política de las funciones de la administración pública, en tanto en la cumbre jerárquica de los ministerios encontramos una parte significativa del funcionariado de carrera que tiene por misión “definir las futuras políticas alternativas, y asesorar a los ministros acerca de los cursos de acción presentes”³⁷.

Es posible extremar el argumento elaborando la distinción entre gobierno electo —limitado en el tiempo— y “gobierno permanente” del funcionariado de carrera que es el que compone y hace funcionar el brazo administrativo del Estado³⁸. Este último se halla en subordinación jerárquica respecto del primero, pero el gobierno electo necesita del funcionariado no solamente para mover ciertas maquinarias institucionales sino también, frecuente-

³⁶ Rockman, B. A.: *op. cit.*, pág. 337.

³⁷ Rockman, B. A.: *op. cit.*, pág. 337.

³⁸ Rockman, B. A.: *op. cit.*, pág. 339.

mente, para contar con el saber técnico especializado y con la información propia del “saber de la función”, como lo definiera Weber³⁹. De alguna manera, este punto remite a la interrelación entre las funciones de dirección política y de administración, a la que ya se ha hecho referencia.

Como se ha señalado, ambas dimensiones de la perspectiva cuantitativa están íntimamente vinculadas con la expansión de las funciones gubernamentales. Pero tal relación va más allá en la medida en que permite medir el grado de eficiencia del gobierno⁴⁰. De hecho, un aumento de la partida presupuestaria y/o del personal administrativo puede significar la falta de eficiencia en la provisión de un bien público antes que el aumento de la cantidad de bienes ofrecidos, y es entonces un indicador de la ineficiencia del gobierno antes que de su diversificación funcional. De esta manera, cualquiera sea la dimensión (gasto público, empleados, interacciones jerárquicas, etc.) o el enfoque (económico, político-institucional, etc.) que se utilice, surge con claridad la insuficiencia de una consideración meramente cuantitativa.

Como balance de la evolución funcional del gobierno puede sostenerse que, en el último siglo, ha aumentado la cantidad y complejidad de la legislación —los parlamentos del siglo pasado sancionaban pocas y sencillas leyes frente a las muchas y de alta complejidad técnica que sancionan en el presente siglo—; se ha incrementado sustantivamente el nivel impositivo y de gasto del gobierno —especialmente con las previsiones presupuestarias destinadas a atender las necesidades del Estado de bienestar—, y ha crecido notoriamente el número de empleados gubernamentales, tendencia ésta que, sin embargo, está en retroceso en los últimos años.

1.3 EL GOBIERNO COMO CONJUNTO DE INSTITUCIONES

Enfocar al gobierno en términos institucionales requiere diferenciarlo/relacionarlo con algunos conceptos conexos, pero que frecuentemente son utilizados de manera confusa o aun como sinónimos. Se impone, entonces, una delimitación del concepto de gobierno con respecto a los de sistema político y régimen político.

El concepto de *sistema político*, referido a un conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca, posee una reciente pero controvertida historia. Tal contro-

³⁹ Weber, M.: *Economía y sociedad*, op. cit., págs. 178-180.

⁴⁰ La eficacia hace referencia a la posibilidad de encontrar los medios para obtener un fin dado; por su parte, la eficiencia se relaciona con la utilización de los medios menos costosos para cumplir con un objetivo.

versia se desata, principalmente, con la apropiación del término por una de las perspectivas que se dedica a su estudio, propuesta originalmente por David Easton⁴¹, que se conoce como análisis sistémico. Desde entonces se ha tendido a homologar de manera inmediata al sistema político con la concepción eastoniana, esto es, con una particular visión teórica y con determinada metodología para afrontarlo.

Para este enfoque de análisis, enraizado en el conductismo de la segunda posguerra y basado en la teoría general de los sistemas, un sistema político es, antes que nada, un conjunto de conductas interrelacionadas a partir de las cuales se asignan valores con autoridad en un sistema social. Las notas características del enfoque sistémico, desde el punto de vista de su metodología, son: a) el estudio de la política desde una perspectiva general, que busca precisar las características presentes en todos los sistemas antes que hacer referencia a casos particulares y, b) la atención a los procesos políticos, antes que a sus estructuras.

Tales procesos llevan, en esta concepción, a comparar al sistema político con una computadora⁴² que procesa los *inputs* que activan el sistema (entradas, ingresos o impulsos, en su modalidad de demanda o de apoyo al sistema político), y los transforma, mediante los procesos de conversión, en *outputs* (salidas, resultados o respuestas, en su modalidad de decisiones políticas aplicables a toda la comunidad) que “digieren” los conflictos que se dan en la sociedad (el ambiente), y entre ésta y el sistema político. Los *outputs* pueden determinar cambios en el ambiente, los que a su vez pueden afectar al sistema político. Estos últimos mecanismos de ajuste permiten, entonces, una retroalimentación —*feedback*— de las presiones sobre las decisiones políticas, modificando o corrigiendo las demandas y apoyos a consecuencia de la actividad política desarrollada.

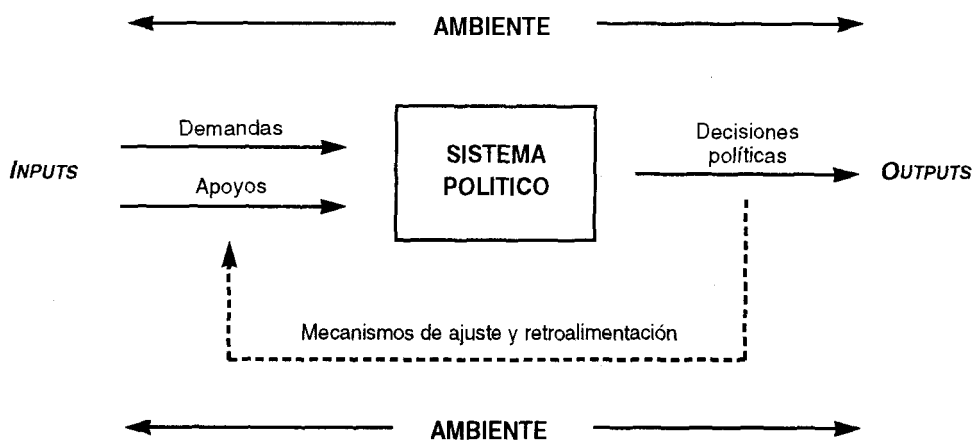
Hay pues, un mecanismo monitor que registra las demandas y los apoyos de forma compleja para que “la máquina pueda activarse”, y uno de conversión que regula el flujo de las decisiones y cambia los impulsos en respuestas tras un proceso de selección, limitación y reordenamiento (que se da al interior del sistema político). Sin embargo, en cuanto a los fines planteados en esta sección relacionados con un punto de partida institucional, es de poca utilidad una perspectiva que, como ésta, considera que “la estructura es definitivamente secundaria, tanto que sólo de manera incidental y con fines de ilustración se requiere algún comentario acerca de ella”⁴³.

⁴¹ Easton, David: *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1992.

⁴² Blondel, Jean: “Introducción al estudio comparado de los gobiernos”, *Revista de Occidente*, Madrid, 1972, págs. 33-37.

⁴³ Easton, D.: *op. cit.*, pág. 79.

FIGURA 1
EL SISTEMA POLÍTICO EN EL ENFOQUE SISTÉMICO



Los posteriores desarrollos teóricos de Gabriel Almond⁴⁴ se encaminaron a disminuir, desde el estructural-funcionalismo, el excesivo nivel de generalidad del esquema sistémico. Su mayor contribución se centró en el intento de desagregar los diferentes elementos conceptuales (funciones, capacidades y estructuras) de manera que el esquema pudiera ampliar sus posibilidades de aplicación empírica.

Podría decirse que Almond aprovecha el esquema eastoniano, procediendo a su especificación. Los mecanismos de *input* son desagregados en demandas de: 1) bienes y servicios; 2) regulación de conductas; 3) participación, y 4) información; y en apoyos mediante: 1) ayuda material; 2) obediencia a la ley; 3) participación, y 4) respeto a la autoridad. De la misma manera, los *outputs* son desagregados en: 1) extracciones (tributos, tasas, servicios personales); 2) regulaciones de la conducta; 3) prestaciones o distribuciones (de bienes, servicios, honores, oportunidades, etc.), y 4) productos simbólicos (afirmación de valores, exhibición de símbolos políticos, declaraciones o intenciones políticas).

El punto más importante de estos desarrollos es la especificación de las seis funciones del sistema político encargadas de realizar los procesos de con-

⁴⁴ Almond, Gabriel A. y Powell (h), G. Birnham: *Política comparada*, Paidós, Buenos Aires, 1972. Para una crítica acerca de las limitaciones del esquema de Almond, véase la introducción de Blondel en Blondel, Jean y otros: *El gobierno: Estudios comparados*, Alianza, Madrid, 1981.

versión, a partir de las cuales es posible identificar, en cualquier sistema político, las estructuras encargadas de cumplirlas. Las primeras dos funciones actúan del lado de los *inputs*, las tres siguientes del lado de los *outputs*, y la restante afecta a todos los procesos implicados en el sistema político. Ellas son: 1) articulación o selección de intereses; 2) combinación o incorporación de intereses; 3) elaboración de reglas; 4) aplicación de reglas; 5) adjudicación de reglas, y 6) comunicación de actividades. Sin embargo, más allá de la limitación señalada en el apartado anterior con respecto a esta perspectiva, la misma supone una linealidad entre funciones y estructuras. Como señala Blondel:

(...) Almond parece postular una relación simple. Su modelo no se refiere a las normas y supone que los modelos de comportamiento se reflejan directamente en la trama de las estructuras.⁴⁵

Desde otro punto de vista, propuesto por Duverger, el sistema político puede ser visto como el “conjunto del sistema social estudiado bajo la perspectiva de sus aspectos políticos”⁴⁶. El concepto, despojado de las características impuestas por el análisis sistémico, ya no hace referencia a un subsistema al interior de un suprasistema social que constituye su entorno (ambiente), sino que es precisamente el sistema social mismo abordado desde una perspectiva específicamente política. El sistema político, entonces, abarcaría a un conjunto de instituciones (que constituyen, entre otros elementos, el régimen político) y a todas sus relaciones con factores sociales, sean o no de naturaleza política: económicos, técnicos, culturales, ideológicos, históricos, etc. De esta manera puede apreciarse el mayor grado de generalidad del sistema político con respecto al régimen político, en una relación de inclusividad. Si bien esta perspectiva nos permite distinguir régimen (político) de sistema (político), se vuelve pobre en función de determinar los diferentes elementos que componen al sistema de manera de poder acceder al nivel del gobierno.

Un camino original es el desarrollado por Leonardo Morlino, quien aprovecha elementos del análisis sistémico, en la medida en que concibe al sistema político coexistiendo con otros subsistemas (económico, cultural, etc.) como componentes de un sistema social más amplio; pero lo hace a partir de una perspectiva estática, esto es, aislándolo respecto del resto de los fenómenos sociales⁴⁷. Mientras el análisis sistémico se centra en las “transacciones” que ocurren entre el sistema político y su ambiente, de manera de poder dis-

⁴⁵ Blondel, J. y otros: *op. cit.*, pág. 30.

⁴⁶ Duverger, Maurice: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Madrid, 1984, pág. 33.

⁴⁷ Morlino, Leonardo: *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, págs. 30-46.

tinguir los procesos, el aislamiento al que procede Morlino permite distinguir los componentes institucionales de los sistemas políticos: en primer lugar la *comunidad política*, que incluye: 1) las ideologías, valores y creencias difundidas en la sociedad; 2) las personas o grupos activos (de carácter no estructurado), y 3) las estructuras intermedias, en referencia a los partidos políticos y grupos de interés; en segundo lugar, el *régimen político*, sobre el que centraremos el análisis, y finalmente, las *autoridades*, esto es, los titulares de roles con autoridad, lo que remite al tema de los gobernantes y aclara el carácter objetivo (institucional) de su poder⁴⁸.

Al igual que en el esquema de Duverger, el *régimen político* posee aquí un carácter diferenciable, por medio de la inclusividad, con respecto al sistema político, pero en este caso el enfoque nos permite al mismo tiempo ubicar sus diferentes componentes. Ellos son: 1) un conjunto de estructuras de autoridad encargadas de: a.- tomar decisiones, y b.- aplicar las decisiones, lo que incluye las que ejecutan las decisiones (administrativas), las que fuerzan a la obediencia (represivas) y las que extraen recursos de la sociedad (extractivas o fiscales); 2) las normas y procedimientos (reglas formalizadas) y las reglas de juego (reglas no formalizadas), que regulan: a. la forma de toma de decisiones y de su aplicación (ejercicio del poder y legitimación funcional), y b. las formas de designación de las personas que ocupan las estructuras de autoridad (representación y legitimación genética), y 3) ideologías, valores y creencias cristalizadas en las estructuras, normas y procedimientos del régimen⁴⁹.

Es esta desagregación de los componentes del régimen lo que nos permite identificar al gobierno como conjunto de instituciones. Para ello, es necesario pasar al nivel de las estructuras de autoridad (el poder objetivado en instituciones). Se puede distinguir, entonces, entre las estructuras de adopción de decisiones y las de aplicación de las mismas. Estas últimas hacen referencia a la burocracia pública, de manera que, para Morlino, el aparato administrativo del gobierno (del Estado) es un componente propio del régimen político⁵⁰. Por otra parte, el gobierno como institución es parte vital del conjunto de las estructuras de toma de decisiones. Queda así expuesta, nuevamente, la distinción entre dirección política y administración.

⁴⁸ La distinción entre comunidad política, régimen político y autoridades es tomada de Easton, D.: *The Political System*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1952.

⁴⁹ Morlino, L.: *op. cit.*, págs. 40 ss.

⁵⁰ Por el contrario, para Duverger el régimen político "no comprende todas las instituciones del Estado relativas al poder, sino solamente algunas de ellas. A este respecto, hay que distinguir por un lado las instituciones políticas, y por otro las instituciones administrativas y judiciales". (Duverger, M.: *op. cit.*, págs. 34-35). Nótese que la diferencia de criterio reside en el hecho de que, mientras para Morlino las estructuras del Estado (de aplicación de decisiones) forman parte del régimen político, para Duverger, inversamente, las instituciones que conforman el régimen son integrantes del Estado. La relación de inclusión se invierte.

Se ha delimitado entonces el ámbito del concepto: el gobierno forma parte de las estructuras de toma de decisiones que posee el régimen político de un sistema político dado. Así, de la misma manera que régimen político no es sinónimo de sistema político, sino que constituye una parte de éste, el gobierno es, a su vez, un elemento constituyente del régimen político, de sus estructuras de autoridad y, más precisamente, de aquellas encargadas de tomar decisiones. Los diferentes conceptos se incluyen gradualmente entre sí de la misma manera que se contienen las muñecas rusas.

Nótese que, a pesar de que los elementos constitutivos que aparecen en común entre sistema, régimen y gobierno guardan una relación de inclusividad, no existe sin embargo una identidad plena entre todos los elementos al pasar de una muñeca rusa a la siguiente, más pequeña. Algunos pierden algo en el camino. Por ejemplo, las autoridades dejan de ser un componente al pasar del nivel sistémico al de régimen; de la misma manera, no cualquier ideología, valor o creencia difundida en la sociedad es elemento del régimen político, sino solamente aquellas que han cristalizado en sus estructuras, normas y procedimientos.

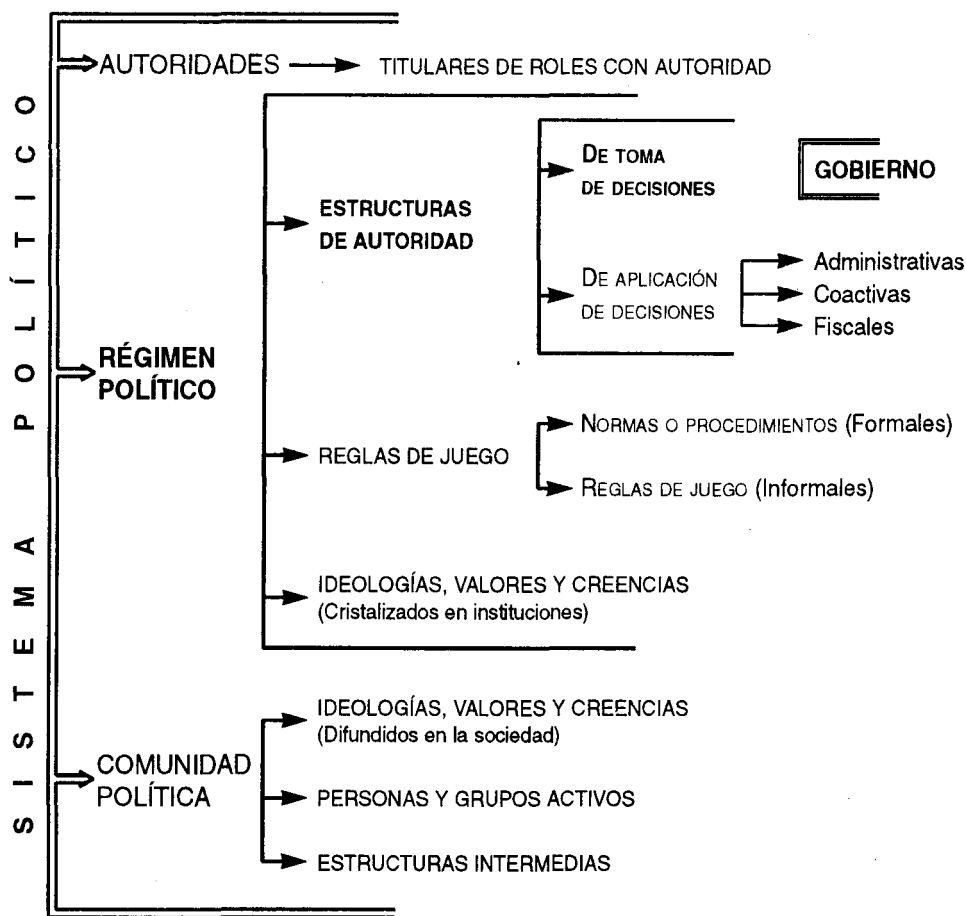
Pero no todos los problemas conceptuales están superados. Es verdad que ya hemos trazado la línea de conversión que nos permite diferenciar conceptualmente al sistema, al régimen y al gobierno, y sabemos también que este último está constituido por instituciones encargadas de tomar decisiones. Sin embargo queda en pie una pregunta importante: ¿cuáles son las estructuras de toma de decisiones que forman el gobierno? o, más precisamente, ¿cuál es el grado de superposición e identificación entre gobierno y estructuras de toma de decisiones?

En este sentido, es posible encontrar dos perspectivas básicas, utilizadas en el estudio de los sistemas políticos concretos. En la primera, el gobierno designa al conjunto de las estructuras de toma de decisiones, coincidiendo ambas de manera exacta. Esto nos lleva a conferirles carácter gubernamental tanto al poder ejecutivo como al legislativo. Por lo general, cuando se hace referencia a esta perspectiva se habla de “las instituciones de gobierno” o de “gobierno en sentido amplio”. Así, éste es definido como el conjunto de los sujetos con poder de autoridad y de los órganos políticos del Estado a los que, institucionalmente, les está confiado el ejercicio, administración y control del poder político⁵¹.

Cabe hacer dos comentarios con respecto a esta perspectiva. El primero es que, de alguna manera, se acerca al esquema funcionalista en la medida en que, partiendo del supuesto inicial de que la función del gobierno es deci-

⁵¹ Rockman, B. A.: *op. cit.* Un desarrollo teórico que enfatiza esta perspectiva para abordar el tema del gobierno puede encontrarse en Orlandi, Hipólito: *op. cit.*

FIGURA 2
SISTEMA, REGIMEN Y GOBIERNO



FUENTE: construido a partir de Morlino, L.: *op. cit.*, págs. 45-46.

dir, se pasa a identificar inmediatamente las estructuras de autoridad que intervienen en el proceso de toma de decisiones, considerándolas legítimamente como pertenecientes al gobierno. En el límite, además del ejecutivo y el legislativo, el poder judicial (al menos el órgano que lo encabeza) e incluso los organismos "burocráticos" del Estado pasan a formar parte de las instituciones de gobierno. Paralelamente, la función de gobierno incorpora co-

mo propias todas las demás actividades desarrolladas por estas instituciones, aunque excedan su carácter decisional⁵².

El segundo comentario, derivado del anterior, es que la determinación de las instituciones de gobierno depende, como es obvio, del tipo de régimen político, ya que estos se diferencian, entre otras cosas, por implicar diferentes redes institucionales en el proceso decisional⁵³. Si se considera, por ejemplo, las instituciones anteriormente señaladas, se notará que la afirmación sólo puede considerarse cierta con respecto a los gobiernos constitucionales. En muchos otros regímenes, por el contrario, no existen instituciones legislativas (piénsese en los regímenes militares de Latinoamérica) y, aun cuando existen, muchas veces no puede ser considerados como instituciones que tomen decisiones, como ocurre en los regímenes de partido único.

En la segunda perspectiva el término designa a un órgano particular de las estructuras de toma de decisiones; más específicamente, lo que el pensamiento liberal ha denominado como poder ejecutivo. Incluso cuando se habla de gobernantes, se hace referencias a los titulares de los roles ejecutivos. Desde esta perspectiva, se habla de “gobierno en sentido estricto” o “el gobierno”. Así, este es un elemento central de las estructuras de toma de decisiones aunque sin agotarlas, ya que los órganos legislativos (parlamentos y congresos), aun no perteneciendo a las instituciones de gubernamentales, son constitutivos de ellas, al menos en los regímenes constitucionales.

La especificación del gobierno en sentido estricto también depende (aunque en menor medida que en el caso anterior) del tipo de régimen. También en los distintos casos de democracia es posible encontrar diferencias. Así, mientras en el presidencialismo el gobierno está constituido por el presidente y los ministros-secretarios que dependen de él, en el parlamentarismo lo está por el jefe de gobierno (primer ministro, canciller o presidente del gobierno) y el gabinete ministerial. En el caso del parlamentarismo, sin embargo, queda en pie la ubicación de la figura del jefe de Estado (rey o presidente), que en algunos casos es considerada como integrante del gobierno⁵⁴. Generalmente, cuando se distinguen las formas de go-

⁵² Vale aclarar esto último con un ejemplo. En la medida en que la burocracia pública participa activamente (aunque de manera parcial) en el proceso de toma de decisiones (lo que identifica a la función gobierno), aquélla debe ser considerada como un órgano gubernamental. Pero al mismo tiempo, sus otras actividades (típicamente, las administrativas) quedan incorporadas a la función del gobierno.

⁵³ El mismo efecto poseen, dentro de un mismo tipo de régimen, las variaciones en cuanto a la medida en que las distintas instituciones toman decisiones de manera efectiva.

⁵⁴ Por lo general, cuando existe la distinción entre jefe de gobierno y jefe de Estado, este último no es considerado relevante al concepto de gobierno. Sin embargo, como veremos más adelante, la dinámica de alguno de los gobiernos semipresidencialistas sugiere la necesidad de contemplarlo.

bierno, como presidencialismo y parlamentarismo, se está partiendo de esta perspectiva de análisis.

Mientras el contenido del término gobierno, en este sentido, está ampliamente desarrollado en los análisis de Europa continental, en el mundo anglosajón la palabra *government* tiene un significado más abarcativo, referido al conjunto de las instituciones de gobierno, utilizándose los términos *cabinet* (en Gran Bretaña) o *administration* (en los Estados Unidos) para designar al gobierno en sentido estricto⁵⁵.

En la medida en que las estructuras políticas están escasamente diferenciadas, existe una identificación entre ambas perspectivas en tanto la decisión está en manos de un único detentador de poder. El proceso de modernización política, diversificando las estructuras de autoridad, y el surgimiento del constitucionalismo, confiriéndoles poder político decisorio, marcan el punto en que ambas empiezan a transitar por caminos distintos. Mientras una queda atada a la función decisoria y se expande en la medida en que nuevas instituciones se suman a ella, la otra se aferra a la institución que conserva su denominación aunque cambie su rol monopolístico.

La tendencia general en los regímenes democráticos durante la última década ha sido el aumento del poder de los ejecutivos con relación al de los parlamentos y congresos, reforzando la idea que asimila el gobierno con el poder ejecutivo. Esta tendencia es muy clara en la mayoría de las nuevas democracias latinoamericanas, pero también se puede percibir en el resto de las democracias, incluso en las parlamentarias. Al parecer, la ambigüedad del concepto no puede ser eliminada, pero al menos puede ser especificada y circunscrita. De todos modos, y a pesar del uso frecuente del concepto en ambas acepciones, aun en un mismo análisis, "en la práctica, el contexto evita, generalmente, toda confusión"⁵⁶.

2 Formas de gobierno

2.1 LAS FORMAS DE GOBIERNO EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO

El desarrollo de las formas de gobierno a lo largo de la historia puede ser abordado desde dos perspectivas complementarias que echan luz sobre diferentes fenómenos. La primera perspectiva se relaciona con el seguimiento de la evolución de las instituciones de gobierno, lo que permite aprehender con precisión las modalidades en que histórica y concretamente se estructuraron

⁵⁵ Levi, L.: *op. cit.*, pág. 473.

⁵⁶ Duverger, M.: *op. cit.*, pág. 125.

La diferenciación de las formas de gobierno puede realizarse a partir de la consideración de tres elementos. El primero se refiere a su fuente de legitimidad, específicamente si es de carácter directo o indirecto. En segundo lugar importa destacar la forma en que se estructura el ejecutivo (gobierno en sentido estricto), sea colegiado o unipersonal. Finalmente, la forma en que se establece la relación entre las diferentes estructuras de toma de decisiones, en especial la relación entre el ejecutivo y el legislativo, y sus prerrogativas. Más precisamente, si entre ambos poderes existe una separación o una fusión.

A grandes rasgos, en función de estos elementos se puede avanzar las diferencias generales entre los dos modelos tradicionales más comunes. El primero, el parlamentarismo, se caracteriza por la legitimidad indirecta del gobierno, por su carácter colegiado y por la interdependencia entre los poderes ejecutivo y legislativo, producto de su integración (fusión de poderes). El segundo, el presidencialismo, encuentra sus rasgos distintivos en la elección directa del gobierno, en su carácter unipersonal y en la interdependencia de poderes por medio de la coordinación (división de poderes)⁸⁰. Entre ellos podría ubicarse una tercera forma de gobierno: el semipresidencialismo.

Como advierte Cotta, la adopción de esta terminología refleja los ejes a partir de los cuales se construyen ambos modelos. Mientras la idea de gobierno parlamentario resalta la fuente de legitimidad del gobierno (el parlamento), el concepto de presidencialismo resalta el carácter unipersonal de su estructura (el presidente)⁸¹.

2.4.1 Parlamentarismo

El parlamentarismo es la forma de gobierno que más estrechamente ha estado asociada a la democracia. De hecho, con la excepción de los Estados Unidos, todas las democracias que demostraron un alto nivel de estabilidad política poseen gobiernos parlamentarios. El origen de esta forma de gobierno se relaciona con las sucesivas reformas políticas que transformaron a las monarquías absolutas de los siglos XVII y XVIII en los modernos regímenes políticos democráticos, a través de una serie de mutaciones en el sistema político que tuvieron como consecuencia el surgimiento de lo que actualmente

⁸⁰ Los conceptos de interdependencia por integración y por coordinación, propios del parlamentarismo y del presidencialismo respectivamente, son elaborados por Loewenstein, K.: *op. cit.*

⁸¹ Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 332.

se denomina gobierno parlamentario. Este proceso no fue originalmente una meta planeada, producto del intento de concretar prácticamente una teoría o un conjunto articulado de ideas. Por el contrario, fue consecuencia de la progresiva lucha que a partir del siglo XVII empiezan a entablar en la historia, y a partir de ella en la teoría, los partidarios del gobierno absoluto y los partidarios del gobierno limitado o constitucional.

El impulso inicial, siguiendo el desarrollo inglés (cuna del parlamentarismo), consistió en el pasaje de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional. Este momento, caracterizado en Inglaterra por la *Gloriosa Revolución* de 1688 y recogido a nivel teórico por Locke, estuvo centrado en el desarrollo de restricciones sobre la acción del monarca. Ya hemos señalado las transformaciones que llevaron al gobierno constitucional. Aquí basta con resaltar la jerarquización del parlamento como un órgano político de legitimidad popular, equiparándolo al rey y adquiriendo la potestad de aprobar o desaprobar sus iniciativas o las de su consejo de Estado.

La *monarquía constitucional* significó pasar de un modelo político monista (con un solo foco de poder, el rey) a otro modelo, de carácter dual, basado en una doble legitimidad: por un lado la tradicional, corporizada en la figura del monarca, quien ejerce el gobierno a través de un primer ministro y su gabinete y que aún conserva la facultad de disolver al parlamento; por el otro, legitimidad popular (aunque limitada), cristalizada en un parlamento encargado de legislar, y sin cuyo voto ni las decisiones del rey entran en vigencia ni el primer ministro, propuesto por el monarca, puede asumir sus funciones.

El pasaje de la monarquía constitucional a la monarquía parlamentaria tuvo lugar a lo largo del siglo XVIII, con el advenimiento de la dinastía de los Hannover en Gran Bretaña. Este proceso estuvo caracterizado por la declinación del poder real y el paralelo fortalecimiento de la autoridad parlamentaria. En su desarrollo, el primer ministro y su gabinete se independizaron del monarca, apropiándose progresivamente de sus facultades gubernamentales y aumentando su dependencia con respecto al parlamento (del cual son miembros y frente al cual son responsables). El primer ministro se convierte en el jefe de gobierno, mientras el rey ocupa un posición formal y simbólica como jefe de Estado, alguien que reina pero no gobierna. De esta manera, "la fase de la monarquía parlamentaria se caracteriza por la superación del dualismo en los canales de legitimación política, y la afirmación del canal electoral-parlamentario como dominante"⁸².

Este es el desarrollo histórico que desembocó en el surgimiento del parlamentarismo en su país de origen. A partir de allí, el modelo fue importado

⁸² Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 330.

al continente europeo, donde fue adaptado con modificaciones durante el siglo XIX. A diferencia de la evolución política del caso británico, en Europa continental será la teoría la que precederá a la historia.

Uno de los datos estructurales más característicos del parlamentarismo se relaciona con la distinción de funciones entre el jefe de gobierno, que tiene a su cargo la dirección política y administrativa (primer ministro, premier, canciller o presidente de gobierno), y el jefe de Estado, cargo simbólico y ceremonial, que es ocupado en las monarquías por un rey y, en las repúblicas, por un presidente elegido por el parlamento, con un mandato fijo.

El ejecutivo se constituye como un cuerpo colegiado (gabinete o consejo de ministros) que, además del primer ministro (que lo preside), está integrado por el resto de los ministros encargados de administrar las diferentes áreas del Estado. Aunque originalmente el jefe de gobierno sólo es un *primus inter pares*, en los hechos posee una preeminencia sobre el resto de los miembros del gabinete, sin que por ello la estructura de gobierno pierda su carácter colegiado, en la medida en que prima el criterio de la responsabilidad colectiva. Los miembros del gabinete (en especial el jefe de gobierno) deben ser, al mismo tiempo, miembros del parlamento (excepto en Holanda y Luxemburgo), aunque en momentos de crisis y por períodos breves es usual la formación de "gobiernos técnicos" de extracción extraparlamentaria.

El primer ministro es elegido de manera indirecta por el parlamento, que es elegido por sufragio popular y cumple a su vez las funciones legislativas⁸³. Si bien es el jefe de Estado quien propone su designación (excepto en Irlanda, Japón y Suecia, donde la propuesta es hecha por el parlamento o un organismo interno al mismo), su poder es sólo formal ya que el jefe de gobierno no es investido a menos que cuente con el consentimiento parlamentario. De hecho, el gobierno es responsable ante el parlamento y no ante el jefe de Estado. La designación del resto de los ministros se realiza, generalmente, en un momento posterior, a propuesta del jefe de gobierno. Estos también necesitan de la confianza del parlamento para mantenerse en el cargo. Así, a pesar de su preeminencia, la fuente de legitimidad del primer ministro es la misma que la del resto de los miembros del ejecutivo.

El mecanismo de investidura puede revestir dos modalidades. La primera, explícita, consiste en un "voto de confianza" del parlamento, esto es, una votación en la cual la mayoría apoye expresamente al candidato. En la segunda modalidad, implícita, aquél lo acepta tácitamente no vetándolo. El hecho de que en muchos casos no se haga necesaria una votación explícita, frecuente en los países escandinavos, permite el surgimiento de lo que se deno-

⁸³ En los casos de bicameralismo, la confianza es otorgada por una sola cámara, la llamada cámara baja, excepto en los casos de Bélgica, Italia y Suiza.

mina “gobierno minoritario”, esto es, un gobierno cuyo apoyo efectivo no llega a constituir la mayoría absoluta del parlamento.

El mecanismo de responsabilidad parlamentaria implica que, de la misma manera que el parlamento tienen la facultad de investidura, también tiene la de disolver al gobierno. Esto puede ocurrir básicamente de dos maneras: la primera es votando en contra de una “cuestión de confianza” planteada por el primer ministro; la segunda, por medio de la aprobación de un voto de “censura” o “no confianza” (desconfianza) impulsado por los miembros del parlamento. Resulta, pues, lógico que la duración del mandato del ejecutivo no esté sujeto a plazo alguno. El mismo se mantiene mientras conserve el apoyo de los parlamentarios.

X Como contrapartida del poder de investir/remover a los miembros del gabinete que posee el parlamento, el jefe de gobierno tiene, a su vez, la facultad de disolver al parlamento (o de solicitar al jefe de Estado que lo haga⁸⁴), convocando a elecciones inmediatamente para la constitución de uno nuevo. Tal medio de acción sirve como una amenaza disuasoria (aunque no siempre efectiva) ante la posibilidad de que el parlamento pretenda instrumentar un voto de censura, o de que algunos miembros de la coalición de gobierno pretendan escindirse y, en consecuencia, le hagan perder el apoyo parlamentario. Asimismo, sirve para superar situaciones de “empate” entre el parlamento y el gobierno, devolviéndole al pueblo la posibilidad de definir la situación.

Completado así el modelo, es notorio que el concepto de separación de poderes rígidamente introducido por Montesquieu no se acerca mucho a la realidad de los gobiernos parlamentarios. Por un lado, los miembros del gobierno son al mismo tiempo miembros del parlamento. Por el otro, existen medidas de intervención recíproca de un cuerpo sobre el otro (voto de confianza/desconfianza en el caso del parlamento; poder de disolución del parlamento en el caso del gobierno). Como puede notarse, en este esquema no existe ni separación de poderes ni independencia entre ellos. Muy por el contrario, la relación gobierno/parlamento está caracterizada por la fusión de los poderes y por la interdependencia (por integración) de los mismos. Sin embargo, esta interdependencia garantiza la constitucionalidad del gobierno.

Hasta aquí se han descrito las características básicas de lo que, siguiendo a Loewenstein, se denomina *parlamentarismo clásico*. Sin embargo, es posible encontrar otros tipos, en función de diferencias en sus características y su funcionamiento. En este sentido, un cambio institucional importante es el que caracteriza a Alemania (Constitución de Bonn), que fue adoptado tam-

⁸⁴ Aunque el rol del jefe de Estado es sólo una formalidad en la activación de este mecanismo, en momentos excepcionales puede cobrar centralidad. Un caso claro es la caída del primer ministro Silvio Berlusconi (Italia, 1994) ante la negativa del presidente Luigi Scalfaro a disolver el parlamento.

bién por la Constitución de España, y que da lugar lo que Loewenstein llama parlamentarismo controlado, en tanto el parlamento ve limitadas sus posibilidades de acción sobre el gobierno. Esto se logra mediante la adopción de un mecanismo destinado a evitar la inestabilidad de los gobiernos, conocido como “voto constructivo de censura”. Así, el sistema se desbalancea de manera favorable para el lado del ejecutivo ya que, en este caso, un primer ministro sometido a la desconfianza parlamentaria no cae a menos que al mismo tiempo sea elegido su sucesor. Como es evidente, la unión para oponérsele es más sencilla que la unión para elegir uno nuevo. De ahí que este mecanismo evite la inestabilidad gubernamental congénita, tal como se evidenciaba en la III y IV Repúblicas francesas y en la Italia del pentapartidismo. Un buen ejemplo al respecto es la crisis desatada en España a fines de 1994 (por una crisis económica agravada por imputaciones de corrupción y de vínculos entre grupos antiterroristas y el gobierno), en la que la desconfianza hacia el gobierno liderado por Felipe González resultaba en principio inviable, no sólo por el apoyo brindado por pequeños partidos regionales (PNV —Partido Nacionalista Vasco— y CiU —Convergencia i Unió—) al partido en el poder (PSOE), sino también por la imposibilidad de acordar un sucesor por parte de una oposición colocada tanto a la izquierda (Izquierda Unida) como a la derecha (Partido Popular) del gobierno.

Los gobiernos de asamblea o gobiernos de convención se caracterizan por lograr el efecto contrario: el equilibrio de poderes se desplaza de manera tal que convierte al parlamento en la institución crucial del régimen. Aquí el gobierno deja de existir como instancia autónoma quedando subsumido en la asamblea, y el gabinete no es más que una de sus comisiones. Este sistema implica el mantenimiento de las prerrogativas del parlamento sobre el ejecutivo (designación, remoción, etc.) y la eliminación de todo medio de acción de éste sobre las asambleas parlamentarias. El gobierno de convención significa la concentración de todos los poderes en la institución parlamentaria, lo que lo aleja bastante, no sólo de la idea de división de poderes, sino también de la (menos extrema) idea de equilibrio entre diferentes detentadores de poder. Por lo general, este modelo es considerado como un tipo de gobierno diferenciado; sin embargo, aquí hemos optado por considerarlo como un caso extremo de parlamentarismo. Su concreción práctica sólo ha sido intentada, en reiteradas oportunidades, en Francia.

Sin embargo, la diferencia fundamental entre los gobiernos parlamentarios no deriva de factores meramente institucionales, como las características de las estructuras de autoridad, sino de la influencia que los diversos tipos de sistemas de partidos ejercen sobre su funcionamiento.⁸⁵

⁸⁵ El señalamiento clásico acerca del tema fue planteado por Duverger, Maurice: *Los partidos*

COALICIONES EN EL MULTIPARTIDISMO

EL PRETRINISTERIO

El hecho de que el gabinete dependa de la confianza del parlamento implica, en términos concretos, que aquél se sostiene sobre la mayoría política. En este sentido, el gobierno es siempre un reflejo de una mayoría parlamentaria, surge como su expresión y cae inevitablemente cuando dejan de concordar. En los casos de multipartidismo, característicos de Europa continental, donde ningún partido alcanza a poseer una mayoría absoluta propia, es necesario formar una coalición que logre la mayoría necesaria para constituir gobierno y proceder a la investidura del primer ministro⁸⁶. Si bien este cargo es ejercido, generalmente, por el líder del partido mayoritario de la coalición, el resto de los miembros del gabinete (ministros) pertenecen a todo el arco político partidario que la integra. Las principales consecuencias de esta situación son: a) el gobierno está formado por más de un partido;⁸⁷ b) el gobierno cae cuando, al retirarse un partido de la coalición, ésta pierde su condición mayoritaria. Como hemos señalado con respecto al caso alemán, este efecto puede moderarse mediante el mecanismo del voto "constructivo" de censura. En los casos en que no existe este mecanismo, los gobiernos llegan a ser fácilmente presas de la inestabilidad.

El funcionamiento cambia completamente en caso de bipartidismo. Donde sólo hay dos partidos relevantes existe una sola interacción posible: mientras uno de los partidos alcanza la mayoría por sí mismo, el otro queda relegado a su papel opositor. De hecho, debido a que de antemano se sabe que el resultado electoral dará como resultado la formación de un gobierno liderado por el líder de algunos de los dos partidos (el que finalmente obtenga la mayoría), la investidura se convierte en un acto muy parecido a la elección popular directa. Las consecuencias en este modelo son especulares con respecto al anterior: a) el ejecutivo es monocolor, esto es, el primer ministro (por lo general, el líder del partido mayoritario) y el resto de los ministros del gabinete pertenecen al mismo partido; b) el gobierno descansa en una sólida

políticos, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1973, págs. 418-447. Aquí sólo haremos referencia al sistema de partidos y, de manera marginal, a las características estructurales internas de los partidos.

⁸⁶ En los casos en que la investidura es implícita, la formación de gobierno puede revestir una forma alternativa a la de gobierno de coalición: el gobierno de minoría.

⁸⁷ En ocasiones en que la investidura debe ser explícita, y especialmente ante la existencia de un partido que está al borde de conseguir una mayoría propia, es posible que pequeños partidos otorguen su voto de investidura sin entrar a formar parte de la coalición de gobierno. Esto ocurrió en España, en la legislatura que se inició en 1993 en la que dos partidos regionales, el PNV y CiU, aportaron al PSOE los pocos votos que le faltaban para conseguir la mayoría absoluta, aunque sin entrar a formar parte del gobierno. De todos modos, hasta ese momento España se acercaba más a la realidad de un sistema de partido predominante que a uno multipartidista. De la misma manera, en Italia el gobierno de Lamberto Dini, que asumió tras la caída de Berlusconi, aunque en este caso el gobierno se asumía (por los actores políticos importantes y a sí mismo) como provisional.

mayoría parlamentaria por lo que, a menos que existan escisiones partidarias, es improbable que se den intentos de censurar al gobierno. La única manera de que el gobierno caiga es, además de los casos de renuncia, mediante la derrota del partido de gobierno en las elecciones parlamentarias. Obviamente, el modelo descansa sobre un supuesto: los partidos poseen un rígida disciplina interna; en caso contrario, la posibilidad de que los parlamentarios voten sin seguir la línea política del partido, provocaría la derrota del primer ministro.

El carácter monolítico que adquiere el ejecutivo en un parlamentarismo bipartidista (como en Gran Bretaña y otros países del Commonwealth) lleva a distinguir un nuevo tipo (Loewenstein lo considera como un caso aparte) de forma de gobierno: el *gobierno de gabinete*. Al estar ocupados todos los puestos del gabinete por miembros de un solo partido, especialmente cuando los partidos poseen una estructura interna rígida, las asambleas del partido oficial muchas veces pasan a ser más decisivas que las reuniones del parlamento. Como señala Burdeau en referencia al caso británico: “primero instrumento del rey, después instrumento del parlamento, el gabinete completó su metamorfosis bajo su forma actual de organismo del partido mayoritario”⁸⁸.

A modo de síntesis, podría establecerse un continuo compuesto por los diferentes tipos de parlamentarismo en función del grado en que el sistema garantiza, como señala Loewenstein, un equilibrio de poderes mediante una interdependencia por integración. Si el punto medio es ocupado por el parlamentarismo clásico, en el cual los medios de acción recíproca mantienen un equilibrio entre las diferentes instituciones de toma de decisión, los extremos estaría representados por situaciones de extremo desequilibrio. En un polo, el gobierno de asamblea, que implica el predominio absoluto del parlamento sobre el gobierno. En el otro polo, el gobierno de gabinete que testifica el aumento de la autoridad del gobierno sobre el parlamento. Entre este polo y el centro del espectro puede ser ubicado el parlamentarismo controlado, ya que se da un mayor poder al brazo gubernamental sobre el parlamento, sin llegar al extremo del caso británico.

2.4.2 *Presidencialismo*

La Constitución de los Estados Unidos es el modelo original a partir del cual esta forma de gobierno ha tenido influencia, limitada principalmente a los países de América latina. El presidencialismo ha resultado difícil de asir

⁸⁸ Burdeau, George: *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Editora Nacional, Madrid, 1981, pág. 306.

teóricamente. Producto eminentemente norteamericano, sus características fueron raramente estudiadas en forma completa. En los Estados Unidos, debido al impacto del enfoque conductista que desplazó la atención desde las instituciones hacia los comportamientos, no son muchos los desarrollos importantes que se han hecho sobre el mismo, aunque en los últimos años el surgimiento del neoinstitucionalismo revirtió la tendencia.

Por su parte, el pensamiento europeo, debido a su experiencia parlamentaria, se ha mostrado escéptico ante esta "extraña" forma de gobierno. Como señala Loewenstein en un comentario ampliamente compartido por la literatura sobre el tema, "que el sistema sea capaz de funcionar es casi un milagro", atribuible sólo a las peculiares características de la sociedad y de la estructura sociopolítica norteamericanas. La conclusión a partir de este razonamiento es muy clara: el presidencialismo es una forma de gobierno que no puede funcionar eficazmente fuera de su lugar de origen.

Estas aseveraciones pesimistas acerca del futuro del presidencialismo (o más precisamente, de los sistemas políticos con gobierno presidencialista) se fundamentan en la experiencia histórica. América latina, el único rincón del mundo donde el intento de consagrar el presidencialismo se dio en gran escala, muestra un triste récord en cuanto a la inestabilidad política, no sólo a nivel del gobierno, sino del régimen y de la globalidad del sistema político. De hecho, fuera de los Estados Unidos sólo existen dos casos de presidencialismo que han perdurado de manera estable y continua, por lo menos por cuarenta años. Uno es Chile, que desde 1932 y hasta el sangriento golpe de Estado de 1973 demostró poseer una estabilidad que contrastaba de manera muy clara en el contexto latinoamericano. El segundo ejemplo, más afortunado, es Costa Rica, cuyo sistema político, desde la guerra civil de 1948, ha mantenido una gran estabilidad, inusual en un régimen político democrático con gobierno presidencial, si exceptuamos a los Estados Unidos.

La realidad de la inestabilidad del presidencialismo tuvo consecuencias cruciales en su estudio. La más notoria es que se ha limitado, principalmente, al caso norteamericano. Si bien de estos análisis es posible extraer los rasgos centrales de este tipo de gobierno, su contrastación con los casos latinoamericanos conduce a la conclusión de que, al igual que hemos visto en el caso del parlamentarismo, es posible distinguir importantes diferencias entre los gobiernos presidenciales.

La lógica del desarrollo histórico de esta forma de gobierno, a diferencia del desarrollo arquetípico del modelo anterior —el parlamentarismo británico— se relaciona con la ausencia de una autoridad monárquica. En este sentido, el problema que se les presenta a los fundadores de la república norteamericana no es el de crear junto al monarca un nuevo cuerpo gubernamental (el gabinete) que dependa del parlamento como expresión de la voluntad popular, ni la jerarquización de este último. Por el contrario, el problema que

se presenta en el contexto de las ex colonias británicas en América, recién independizadas, es buscar el mecanismo para designar una autoridad gubernamental ante la ausencia de un sistema de legitimidad tradicional. Lo que se busca es un gobierno constitucional o, en el lenguaje de los federalistas, republicano. Por otra parte, debido a la convicción de los padres fundadores acerca de las potencialidades autoritarias de la representación popular, cristalizado en el temor a la tiranía de la mayoría, la elección del presidente por el congreso carecía totalmente de sensatez política. La mediatización de la elección presidencial tiene en ese temor a uno de sus fundamentos.

El presidencialismo se caracteriza, en cuanto a su fórmula de legitimidad, por la elección popular del gobierno mediante votación directa de los ciudadanos. A diferencia del primer ministro parlamentario, el presidente es designado por un periodo fijo e inmodificable. El hecho de que en algunos casos la elección del presidente no sea realizada estrictamente en forma directa sino a través de colegios electorales elegidos por sufragio popular, como ocurre en los Estados Unidos y sucedía en la Argentina antes de la reforma de 1994, no invalida el carácter directo. Esto principalmente por tres motivos. En primer lugar porque, a diferencia del parlamento, el colegio electoral no es un cuerpo permanente sino que se reúne al solo efecto de realizar la elección presidencial. Una vez desarrollada su tarea específica se disuelve. En segundo lugar, porque en los hechos el colegio electoral no hace sino ratificar la voluntad mayoritaria del electorado (expresada por medio del voto). A pesar de que los ciudadanos eligen electores y no un presidente, el voto es emitido en función de los candidatos presidenciales, y los electores son elegidos en función de su compromiso de apoyar a un determinado candidato. En la época moderna, caracterizada por el avance de los partidos políticos, el colegio electoral es sólo un formalismo⁸⁹. Finalmente, y tal vez lo más importante, por que el presidente no es responsable ante el colegio electoral sino ante el electorado, que puede deponerlo sólo al final de su mandato. Sólo es responsable ante quien lo inviste, el pueblo. En función de esto, no puede dudarse de que la fuente de legitimidad del gobierno es directa aun en caso de que existan, formalmente, colegios electorales⁹⁰.

De todos modos, la mayoría de los casos evitan este “anillo intermedio”⁹¹. La designación presidencial se hace por lo general a simple pluralidad de su-

⁸⁹ En los Estados Unidos, de las quince elecciones en que la votación popular no arrojó una mayoría absoluta (únicamente cinco durante este siglo), el colegio electoral designó sólo en tres casos (1824, 1876 y 1888) al candidato que había obtenido la segunda minoría en cuanto al caudal electoral. Los tres episodios tuvieron lugar en una época “prepartidista”.

⁹⁰ En una misma línea, Cotta, M.: *op. cit.*, se refiere a “la extremada inconsistencia institucional” de los colegios electorales (pág. 324).

⁹¹ La expresión pertenece a Cotta, M.: *op. cit.*, pág. 334.

fragios —esto es, el candidato más votado es designado aun si no ha obtenido la mayoría absoluta— o “forzando” una mayoría absoluta por medio del mecanismo de doble vuelta o *ballotage* (Chile, Brasil, Costa Rica, Argentina).

En algunos casos de elección sin colegio electoral, ante la ausencia de una mayoría absoluta a nivel electoral y sin la posibilidad de acudir al mecanismo de *ballotage*, la decisión final queda en manos del congreso. En este esquema, por lo general el congreso otorga la investidura a quien haya recibido la mayoría simple (simple pluralidad) de los sufragios. Este mecanismo caracterizó al presidencialismo chileno entre 1932 y 1973, siendo en este sentido relevante la elección en 1970 del socialista Salvador Allende, quien sólo había alcanzado una pluralidad de poco más de un tercio de los votos, gracias al apoyo que le dieron en el congreso los democristianos.

Más recientemente, Bolivia ha demostrado cómo, en función de acuerdos de élite que buscan la estabilidad política, otro candidato puede ser elegido, incluso siendo el segundo (1985) o el tercero (1989) en la preferencia electoral. Sin embargo, aun en este caso asemejar este sistema al parlamentarismo es quedarse sólo en lo superficial. En primer lugar, porque su rol es meramente arbitral: ante la falta de una mayoría expresada en términos electorales, la designación del presidente no es una función propia sino derivada de la ausencia de una mayoría absoluta. En segundo lugar, no existe una dualidad funcional entre el jefe de gobierno y el jefe de Estado sino que el presidente es investido con ambos atributos de autoridad. En tercer lugar, el presidente es designado por un plazo fijo, que no puede ser modificado. Y finalmente, en parte derivado del punto anterior, el presidente no es responsable ante el congreso ni está sujeto a su voto de censura⁹².

Siguiendo con las características estructurales del presidencialismo, una ya ha sido mencionada al pasar: el presidente concentra en su persona los roles de jefe de Estado, de características meramente ceremoniales, y de jefe de gobierno, en virtud del cual se desempeña como órgano ejecutivo de la nación. No existe, como en el caso del parlamentarismo, una separación de ambos roles en funcionarios diferenciados.

Asimismo, el carácter colegiado del parlamentarismo contrasta con la unipersonalidad de la estructura del presidencialismo. Esto no se relaciona sólo con la unificación de la jefatura de Estado y de gobierno en manos de una sola persona, sino principalmente con la relación que se establece

⁹² En este sentido, vale la sugerencia de Sartori acerca de que no es conveniente reclasificar un sistema por el solo hecho de que alguno de sus elementos no se ajuste estrictamente al tipo ideal, a menos que se altere su lógica sistémica. Sartori, Giovanni: *Comparative Constitutional Engineering*, Mac Millan, Londres, 1994, cap. 5.

entre el presidente y el resto de los miembros del gobierno, específicamente, con los ministros (o secretarios). En el presidencialismo, éstos son designados directamente por el presidente, quien tiene la facultad de removerlos a su arbitrio. En este sentido, ni siquiera a nivel teórico se supone que el presidente sea un *primus inter pares*: tiene una absoluta preeminencia. Mientras en el parlamentarismo el origen de la legitimidad del primer ministro y del resto de los miembros del gabinete es la misma —el parlamento—, aquí el presidente posee una legitimidad directa del pueblo, y los ministros dependen sólo de la figura del presidente por ser él mismo quien los elige⁹³. Como señala Cotta, la estructura colegiada del parlamentarismo se enfrenta a otra estructura de dos niveles, propia del presidencialismo: el nivel del jefe de Estado/jefe de gobierno, con legitimidad democrática, y el nivel de los ministros, con una legitimidad de segundo grado⁹⁴.

Finalmente, existe una estricta incompatibilidad entre el cargo de miembro del gobierno (sea el de presidente o el de ministro) y el de miembro de parlamento. Así, éste pierde una de las posibilidades de control que posee en el parlamentarismo, en la medida en que controla a sus propios miembros.

La legitimidad popular que implica haber sido investido directamente por la ciudadanía; la unificación de la jefatura de Estado y de gobierno en manos de una misma persona; el carácter unipersonal de la estructura de gobierno; la separación “personal” entre el gobierno y el parlamento; la imposibilidad de remover al presidente tanto por parte del congreso como por parte de quien le otorga la investidura, el pueblo; todos estos elementos refuerzan la centralidad que adquiere el rol presidencial dentro de esta forma de gobierno.

Frente al presidente se levanta, separado, el congreso, sede del poder legislativo. Si del presidente depende la implementación de las políticas públicas, y principalmente la fijación de un plan de gobierno, el congreso es el órgano encargado de generar decisiones por medio de la legislación. Aquí se ve claramente lo que se denomina “separación de poderes”, esto es, la distribución de las distintas funciones del poder en órganos institucionales diferenciados: ningún funcionario puede ser miembro de ambos poderes en forma simultánea; si bien el presidente posee una gran centralidad debido a los elementos ya señalados, su talón de Aquiles reside en la necesidad de contar con un parlamento que no trabe sus iniciativas; cada poder conserva su independencia respecto del otro y al mismo tiempo carece de mecanismos de

⁹³ En la Constitución chilena de 1925, vigente hasta 1973, y en la Constitución uruguaya de 1967, aún vigente, los ministros están sujetos a la censura parlamentaria. Sin embargo, su utilización es poco frecuente. Sólo en Chile el mecanismo revistió alguna relevancia debido al enfrentamiento gobierno/oposición, traducido institucionalmente en gobierno vs. Congreso.

⁹⁴ Cotta, M. (1988), págs. 339 y 340.

presión mutua; ni el presidente puede disolver al congreso ni éste puede removerlo mediante un voto de censura⁹⁵.

Sin embargo, si bien la división de poderes o separación de funciones entre diferentes órganos institucionales implica la delimitación de esferas de acción, aun en el caso del presidencialismo la distinción no es en absoluto tajante. De alguna manera, a nivel estructural los diferentes gobiernos presidenciales se pueden distinguir en función del grado en que el ejecutivo y el legislativo se encuentran interrelacionados: la extensión en que la designación de algunos altos cargos del Estado (judicial, militar y diplomático), aunque realizada por el presidente, deba contar con la aprobación del congreso; la existencia, y las posibilidades de su utilización, de mecanismos como el juicio político y el *impeachment*; la facultad del gobierno de vetar, total o parcialmente, las decisiones del congreso; la facultad presidencial de iniciativa legislativa, e inclusive, de iniciativa exclusiva en algunas materias, etcétera.

Aunque las diferentes formas en que se desarrollan y utilizan los citados mecanismos introducen modificaciones en el funcionamiento de los diferentes casos de presidencialismo, el hecho de que las mismas estén desarrolladas, aun de manera embrionaria, en la mayoría de los casos nos permite asegurar que, más que un ejemplo de división de poderes, nos encontramos en realidad ante una interdependencia por coordinación entre los poderes, en la medida en que, al estar el gobierno absolutamente separado del poder legislativo, el funcionamiento del esquema institucional depende de la posibilidad de articularlos⁹⁶.

Junto a estas diferencias estructurales existe otra, ya señalada en el caso del parlamentarismo, referida al impacto que tiene el tipo sistema de partidos sobre el funcionamiento del gobierno presidencialista y, más precisamente, al grado en que altera la separación/interdependencia por coordinación de los poderes. En efecto, suponiendo que la estructura de los partidos es rígida, en un sistema bipartidista, cuando el partido que ocupa el gobierno posee la mayoría del congreso, el modelo funciona de forma muy parecida al gobierno de gabinete, especialmente en los casos en que el presidente es al mismo tiempo el líder del partido.

Por el contrario, cuando el congreso y la presidencia son dominados por partidos diferentes, situación improbable en un sistema parlamentario y absolutamente imposible en el gobierno de gabinete, el presidencialismo

⁹⁵ Los mecanismos de juicio político e *impeachment* no sólo son poco frecuentes sino que tampoco implican una censura por diferencias políticas sino por comisión de delitos o por mal desempeño de las funciones públicas. Aunque poco común, recientemente ha sido utilizado para la destitución de los presidentes Fernando Collor de Melo (Brasil, 1992) y Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), ambos en medio de acusaciones de corrupción.

⁹⁶ Loewenstein, K.: *op. cit.*, págs. 54-62.

está sujeto a tironeos y empates que generan la parálisis de gobierno y, eventualmente, conducen a la inestabilidad del sistema. En casos en los que, como ocurre en los Estados Unidos, la estructura partidaria es débil, estos peligros se reducen ya que, si bien el gobierno no siempre posee un mayoría propia, tiene sin embargo la posibilidad de cooptar a legisladores de la oposición.

En situaciones en que no existe una mayoría clara a nivel del congreso, debido al carácter multipartidista del sistema de partidos, las posibilidades de acción dependen de la capacidad que tenga el gobierno para establecer alianzas políticas a nivel congresual. De esta manera, un presidente que debe gobernar por un mandato fijo sin poseer apoyo parlamentario, o ante la incertidumbre acerca de si lo podrá conservar, es el elemento que se coloca en el centro de la rigidez atribuida a la forma de gobierno presidencialista.

2.4.3 *Semipresidencialismo*

El semipresidencialismo puede ser considerado como una “forma intermedia” entre el presidencialismo y el parlamentarismo. No existe un gran consenso teórico acerca de su consistencia. De hecho, el mismo ha sido denominado alternativamente como semipresidencial, semiparlamentario, presidencialismo sui generis, forma de gobierno híbrida, forma de gobierno mixta. Incluso Loewenstein considera al semipresidencialismo como una forma especial dentro del parlamentarismo, pero sin embargo le otorga diferentes etiquetas a la V República francesa (parlamentarismo frenado) y a la República de Weimar en Alemania entre 1918 y 1933 (parlamentarismo híbrido). Son pocos los países que han adoptado esta forma de gobierno. Además de la República de Weimar y la V República Francesa, sólo Austria, Portugal, Finlandia, Irlanda, Sri Lanka e Islandia lo hicieron.

Su característica principal es combinar una estructura parlamentaria con la elección de un presidente directamente por la ciudadanía. Al igual que en el parlamentarismo, existe la distinción entre un presidente (jefe de Estado), y un primer ministro (jefe de gobierno) que descansa sobre la confianza del parlamento; los miembros del gabinete deben serlo del parlamento al mismo tiempo⁹⁷, y el gobierno es ejercido por el primer ministro y el resto de los miembros del gabinete. En todos los casos (excepto Irlanda) el gobierno

⁹⁷ En realidad ésta no es una característica definitoria. De hecho, en la mitad de los casos actuales (Finlandia, Francia e Irlanda) la pertenencia al gabinete es incompatible con el cargo parlamentario.

es designado de manera implícita, esto es, no necesita de una expresa votación sino que basta con la aquiescencia pasiva de los parlamentarios.

Pero al mismo tiempo, el presidente es elegido por sufragio popular, y de esta manera tiene una legitimidad democrática equivalente a la del parlamento. Si bien no posee todo el poder de su igual en un sistema presidencialista, y debe delegar la mayor parte de las acciones gubernamentales en el primer ministro y su gabinete, su rol del jefe de Estado deja de ser meramente ceremonial y simbólico para convertirse en un poder regulador. El jefe de gobierno debe contar incluso con la confianza del parlamento y del presidente. Después de todo, la fuente de legitimidad del presidente y del congreso es exactamente la misma.

De alguna manera, el semipresidencialismo se acerca al dualismo propio de las monarquías constitucionales, en las que junto al dúo rey/parlamento, ambos con importantes poderes, coexiste un gabinete que media entre ellos, y que depende del apoyo de ambos. Como es obvio, la gran diferencia entre ambos modelos se evidencia con sólo comparar la legitimidad del monarca, tradicional, con la del presidente, democrática.

El desempeño concreto de esta forma de gobierno demuestra que el balance de poder entre las fuerzas políticas, junto a las cualidades personales de los presidentes, influyen en la medida en que subrayan su rasgo parlamentarios o presidenciales. En este sentido, la separación entre el texto constitucional y la práctica política es bastante amplia. De hecho, politólogos como Sartori aseguran que el concepto de semipresidencialismo implica ajustarse de una manera demasiado estricta al formato constitucional, ya que, según la forma en que realmente funciona, habría que reubicar a cada caso como parlamentario o como presidencialista⁹⁸.

Las principales diferencias entre los países que comparten esta forma de gobierno —y que permiten proceder a la relocalización recientemente aludida— puede detectarse en función de tres elementos. El primero se refiere concretamente a las características institucionales del mismo en cuanto a las prerrogativas constitucionales otorgadas al presidente: desde el caso de Irlanda, donde las escasas prerrogativas lo asemejan casi a un jefe de Estado parlamentario, hasta casos como Islandia o, principalmente, Finlandia, donde el presidente se convierte de jure en un actor clave del proceso político.

El segundo elemento es la propensión de los presidentes a la utilización de las facultades habilitadas por la constitución. Esto se relaciona, por un lado, con la capacidad política de quien ocupa la función presidencial, y por otro lado, con las rutinas concretas que se cristalizan en el funcionamiento de los sistemas políticos. Por ejemplo, aunque Francia —junto con

⁹⁸ Sartori, G.: *Comparative...*, op.cit.

Irlanda— es el país que menos prerrogativas le otorga al presidente, es el caso que más se ha acercado a la realidad del presidencialismo. De la misma manera, aunque el presidente de Islandia posee gran cantidad de prerrogativas —sólo superadas por la constitución de Finlandia—, la forma en que realmente funciona el gobierno lo acerca casi totalmente a una mecánica parlamentarista⁹⁹.

Finalmente, el tercer elemento que permite establecer diferencias entre los distintos tipos de semipresidencialismo se refiere al balance de poder político o, más específicamente, a la coincidencia de la mayoría presidencial con la parlamentaria¹⁰⁰. En este sentido es posible encontrar, al menos, tres interacciones básicas. En la primera el presidente se encuentra en oposición con respecto a la mayoría parlamentaria; en consecuencia, posee únicamente una función reguladora del proceso político. En este caso se dan fenómenos de “cohabitación”, como ocurrió en Francia entre 1986 y 1988 y entre 1992 y 1995, cuando un presidente socialista (Mitterrand) debió convivir con una mayoría parlamentaria, y en consecuencia con un primer ministro, de extracción derechista. La función presidencial se asemeja en gran medida a la del jefe de Estado parlamentario, aunque aquí puede resguardar una función arbitral (reguladora) que sirva de contrapeso político.

La segunda interacción se da cuando la mayoría en el parlamento, que domina al gobierno designando al jefe de gobierno y su gabinete, coincide con la presidencial, pero el presidente no es el líder del partido mayoritario. En este sentido, el líder del partido mayoritario se convierte en primer ministro, haciendo efectivo el rol de jefe de gobierno, mientras que el jefe de Estado se convierte meramente en un símbolo, encajando así casi perfectamente con el rol de su par parlamentario.

Finalmente, cuando el presidente es el líder del partido mayoritario en el parlamento, pasa a tener de hecho un poder similar a su par de cualquier país presidencialista. En este caso el gabinete (incluido el primer ministro) no pasa de ser en cuanto a su ejecutividad un apéndice del jefe de Estado, quien se convierte en el actor que efectivamente ejerce el gobierno. En síntesis, es indudable que, a pesar de su especificidad, no son desdeñables los argumentos que incitan a la relocalización de los países semipresidencialistas dentro de alguna de las formas de gobierno anteriormente desarrolladas.

⁹⁹ Duverger, Maurice: *Jaque al Rey*, EUDEBA, Buenos Aires, pág. 17. No deja de ser un caso curioso el de Finlandia. A pesar de que es el país que constitucionalmente le otorga más atribuciones al presidente, y el segundo en cuanto a la utilización efectiva, después de Francia, según el ordenamiento de Duverger, es el único caso en el que aquél no es elegido estrictamente de manera directa, sino a través de un colegio electoral que, además, posee una gran discrecionalidad en cuanto a la selección de candidatos.

¹⁰⁰ En esta diferenciación seguimos a Duverger, M.: *op. cit.*

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Paloma Biglino Campos
Bartolomé Clavero
Eliás Díaz
Carmen Iglesias
Santos Juliá
Francisco J. Laporta
Benigno Pendás García
Francisco Rubio Llorente
Ángel Sánchez Navarro
Joan Subirats Humet
Joaquín Varela Suanzes-Carpegna
María Isabel Wences Simón

Colección: *Estudios Políticos*

Director: JOAN SUBIRATS HUMET

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

AMÉRICA LATINA Y EUROPA MERIDIONAL:

Argentina, Brasil, Chile, España, Italia,
México, Portugal y Uruguay

alternativa
académica
CBC

JORGE LANZARO (ed.)

Octavio AMORIM NETO
Alejandro BONVECCHI
Marina COSTA LOBO
Jorge LANZARO
Juan Luis PANIAGUA

Gianfranco PASQUINO
Peter M. SIAVELIS
José TUDELA ARANDA
Diego VALADÉS
Javier ZELAZNIK

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2012

- RANDALL, Vicky y SVÅSAND, Lars (2002). «Party Institutionalization in New Democracies», *Party Politics*, 8:1, pp. 5-29.
- RODRIGUES, Leôncio Martins *et al.* (1993). *Em defesa do presidencialismo*, Río de Janeiro: Espaço e Tempo.
- SAMUELS, David y SHUGART, Matthew (2010). *Presidents, Parties, Prime Ministers. How the Separation of Powers affects Party Organization and Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHATTSCHEIDER, Eric (1942). *Party Government*, New York: Holy, Rinehart & Winston.
- SCHEDLER, Andreas (2006). *Electoral Authoritarianism*, Boulder: Lynne Rienner.
- SHUGART, Matthew y Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies*, New York: Cambridge University Press.
- SIAVELIS, Peter (2000). *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- SIAVELIS, Peter (2009). «Enclaves de la transición y democracia chilena», *Revista de Ciencia Política*, 29:1, pp. 3-21.
- STEPAN, Alfred y SKACH & CINDY (1994). «Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective», en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- STOKES, Susan (1999). «Political Parties and Democracy», *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 243-267.
- SUNDQUIST, James L. (1988). «Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States», *Political Science Review* 103, pp. 613-635.
- WALKER, Ignacio (2004). «Chile: Three Stories of Informal Institutions in a Limited Democracy», ponencia presentada en la conferencia *Informal Institutions and Politics in Latin America*, University of Notre Dame.
- WEAVER, Kent y ROCKMAN, Bert (eds.) (1993). *Do Institutions Matter?*, Washington DC: The Brookings Institution.
- WEBB, Paul y POGUNTKE, Thomas (2005). *The Presidentialisation of Parliamentary Democracies?*, Oxford: Oxford University Press.
- WEYLAND, Kurt (1996). «Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities», *Studies in Comparative International Development*, 31:3, pp. 3-31.
- ZOVATTO, Daniel y OROZCO, Jesús (eds.) (2007). *Reforma política y electoral en América Latina*, México: IDEA-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

ARGENTINA: RECURSOS DE GOBIERNO Y FUNCIONAMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO

ALEJANDRO BONVECCHI Y JAVIER ZELAZNIK

Este capítulo analiza los vínculos entre los recursos de gobierno a disposición del Poder Ejecutivo y el funcionamiento del régimen presidencial en Argentina. La literatura sobre el presidencialismo argentino se ha ocupado, en general, de describir y criticar sus rasgos institucionales «hiperpresidenciales», de evaluar la eficacia del Presidente para tramitar su agenda en el Congreso (Alemán y Calvo, 2008; Calvo, 2008) o de caracterizar la relación entre Ejecutivo y Legislativo (Mustapic, 2000, 2002; Jones, 2002;). Sin embargo, pese a la riqueza de las discusiones normativas y de los análisis empíricos preexistentes, se ha prestado poca atención a los recursos de que dispone el Presidente argentino para gobernar y a los efectos que el uso de tales recursos tiene sobre el funcionamiento del régimen político. Este artículo se propone contribuir a llenar ese vacío en la literatura desarrollando e ilustrando empíricamente el siguiente argumento, que tiene sus antecedentes en Mainwaring y Shugart (1997): el Poder Ejecutivo argentino posee recursos institucionales que le permiten gobernar de manera virtualmente unilateral, pero el uso efectivo de estos recursos es contingente con respecto a la distribución del poder partidario y al nivel de integración de los partidos políticos.

El trabajo se organiza en tres secciones. La primera sección describe los recursos institucionales, partidarios y fiscales que el Presidente argentino tiene a su disposición para gobernar. La segunda sección examina el vínculo entre los distintos recursos de gobierno descritos y la actividad legislativa del Congreso y del Ejecutivo en el actual período democrático. La última sección concluye evaluando la significación de los hallazgos empíricos para el funcionamiento del régimen presidencial en Argentina.

1. Los recursos de gobierno del poder ejecutivo

El régimen político argentino es, desde la organización nacional en 1853, un régimen presidencialista. Como todos los sistemas presidenciales, está caracterizado por un conjunto de instituciones típicas: Ejecutivo monista y unipersonal; elección popular directa y mandato fijo del presidente; elección popular directa y mandato fijo del Congreso. Como en todo sistema presidencialista, el carácter monista y unipersonal del Poder Ejecutivo y la separación de orígenes, supervivencia y propósitos entre Ejecutivo y Legislativo, albergan el potencial para bloqueos en la toma de decisiones y crisis de gobierno. Sin embargo, tal como se describe a continuación, el régimen político argentino confiere al Presidente un conjunto de herramientas para prevenir la emergencia de estos problemas o, eventualmente, desactivarlos.

El Poder Ejecutivo cuenta con recursos institucionales y fiscales que pueden servir para formar y mantener coaliciones legislativas y avanzar en su agenda política. Por medio de esos recursos el Presidente puede armar y desarmar su gabinete, modificar las competencias de los ministerios, emitir disposiciones legislativas de manera autónoma o por delegación legislativa, vetar total o parcialmente leyes del Congreso, manipular las transferencias intergubernamentales que sostienen las cuentas públicas de los gobiernos subnacionales y beneficiar o castigar directamente a actores políticos y económicos. Estas capacidades de las que está dotado el presidente argentino tienen impactos diversos sobre el funcionamiento del régimen político. Esta sección describe cada uno de los recursos de gobierno y esboza, de manera general, la utilidad de cada uno de ellos para el ejercicio del gobierno por parte del Presidente.

1.1. LOS RECURSOS INSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO

Aquí se analizan tres de los recursos institucionales a disposición del Presidente, cuya combinación le confiere un lugar dominante en la arquitectura constitucional y el sistema político: el gabinete, el poder de veto, y el poder de decreto autónomo.¹

¹ Fuera de la discusión quedarán los decretos emitidos por delegación legislativa.

1.1.1. El gabinete

Al igual que en los sistemas presidenciales típicos, el Presidente argentino puede designar y remover a los miembros de su gabinete de manera unilateral y exclusiva. El control de la designación y remoción de los miembros del gabinete es uno de los elementos de contraste más notorio entre los regímenes presidenciales y los parlamentarios. Ese control le permite al presidente concentrar el poder de manera que el Ejecutivo aparezca, efectivamente, como un órgano unipersonal.

La única excepción al respecto, introducida en la reforma constitucional de 1994, concierne al Jefe de Gabinete: éste puede ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras, lo cual no ha ocurrido al menos durante los primeros 17 años de existencia de esta institución. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en regímenes parlamentarios, el Congreso no tiene la posibilidad de nombrar a su reemplazo, lo cual queda enteramente a criterio del Presidente.

El presidente también puede establecer la estructura del gabinete definiendo la naturaleza de sus carteras. De acuerdo con la Constitución (artículo 100), el número y competencia de los ministerios deben ser definidos por una ley especial enviada al Congreso por el Jefe de Gabinete. Sin embargo, el Poder Ejecutivo tiene la atribución de dictar decretos de naturaleza legislativa (ver más abajo), con lo cual se encuentra capacitado para determinar por su cuenta el número de ministerios, así como sus atribuciones.

El sistema institucional argentino contempla la responsabilidad colegiada por los actos de gobierno. De acuerdo con la Constitución, tanto en su texto original de 1853 como en la versión reformada de 1994, la intervención de los ministros es condición necesaria para la validez de los actos realizados por el Presidente (artículo 100). Sin embargo, este instituto, más cercano a la tradición parlamentaria que a la presidencial, debe ser entendido como la contracara del poder exclusivo del presidente para remover (o amenazar con remover) de sus cargos a los ministros que se nieguen a convalidar sus actos con sus firmas, y designar en su lugar a quienes estén dispuestos a hacerlo, lo que desincentiva las prácticas colegidas.

Estos poderes son importantes ya que colocan en las manos del presidente el control de la estructura burocrática del estado y, dada la baja institucionalización de la carrera administrativa (Spiller y Tomassi, 2007), le proporcionan una importante capaci-

dad de designar personal dentro de la estructura amplia del Poder Ejecutivo. El control de los cargos ministeriales en el gabinete y el consecuente manejo de la estructura burocrática asociada a ellos, son importantes herramientas en las manos del presidente ya que le permiten no sólo escoger personas que de acuerdo a su criterio representen mejor la agenda que quiera llevar a cabo en cada cartera, sino también alcanzar otros objetivos: centralizar el control de la formulación e implementación de la agenda presidencial; pagar el apoyo electoral a miembros de su partido o de otros partidos; equilibrar la distribución del poder entre las diferentes facciones dentro del partido del presidente; extender el apoyo legislativo mediante la distribución de cargos ministeriales a partidos de la oposición; comunicar a la población y/o al Congreso determinado estilo de gobierno; indicar preferencia sobre el instrumento de toma de decisión; y afianzar vínculos con sectores sociales. En definitiva, el control sobre el gabinete ejecutivo le permite plasmar en términos organizativos el tipo de liderazgo que el presidente plantea para su gobierno (Amorim Neto, 2006).

Se ha afirmado que el presidencialismo, a diferencia del parlamentarismo, desincentiva la utilización de los cargos ministeriales para la formación de coaliciones que le permitan extender el apoyo legislativo (Linz, 1994; Valenzuela, 1994; Lijphart, 1993). Sin embargo, estudios más recientes han mostrado que muy frecuentemente los presidentes han sido capaces de construir coaliciones de gobierno utilizando los cargos ministeriales como forma de «pagar» el apoyo legislativo por parte de los partidos que forman la coalición (Deheza, 1997; Altman, 2000; Zelaznik, 2001; Amorim Neto, 2002; Cheibub, 2007; Chasquetti, 2008). Ello es especialmente importante cuando el partido del presidente carece de una mayoría en el Congreso y necesita extender su base de apoyo legislativo.

1.1.2. *El poder de veto*

El poder reactivo más importante conferido al Presidente argentino es el de vetar las leyes sancionadas por el Congreso, lo que le permite evitar que el Congreso realice cambios no deseados al *status quo*. En el diseño constitucional, el veto aparece como un instrumento especialmente poderoso ya que el Presidente dispone, por un lado, de un veto fuerte y, por otro lado, de veto total y parcial.²

² La única excepción al poder de veto, según el artículo 40 de la Constitución, son las leyes de convocatoria a consultas populares.

El veto del presidente es fuerte porque se necesita una mayoría calificada para que el Congreso pueda insistir con la ley sancionada. El presidente debe comunicar todo veto al Congreso dentro de los 10 días de sancionada la ley que desee objetar, y el Congreso sólo puede imponerse al veto, e insistir con la ley originariamente sancionada, si cuenta con dos tercios de los votos en cada cámara (Constitución Nacional, artículo 83). Por consiguiente, cualquier presidente que cuente con un tercio de apoyo legislativo en al menos una cámara puede mantener el veto y evitar cambios no deseados en el *status quo*.

El otro elemento relevante de este recurso institucional es que el veto puede ser tanto total como parcial. Ello implica que el Presidente puede objetar la totalidad de una ley o cualquier fragmento de ella, en cuyo caso puede promulgar parcialmente las partes no vetadas de la ley.³ Mientras el veto total habilita al Ejecutivo a bloquear leyes que alejan el *output* legislativo de sus preferencias, el veto parcial con promulgación parcial le permite implementar aquellas provisiones que acercan el *output* legislativo a sus preferencias, dejando de lado las provisiones no deseadas, o destinadas a satisfacer intereses locales o sectoriales.

1.1.3. *El poder de decreto*

El mayor poder proactivo que tiene a su disposición el presidente dentro del diseño institucional argentino es la capacidad de emitir decretos constitucionales, conocidos como decretos de necesidad y urgencia (DNU). Los DNU permiten al Ejecutivo, en situaciones de «necesidad y urgencia», emitir disposiciones de carácter legislativo que alteran automáticamente el *status quo* sin contar con delegación previa del Congreso. En la práctica institucional argentina, los DNU han variado tanto en sus características institucionales como en la frecuencia de su uso. Pese a estas variaciones, hay un elemento institucional persistente a lo largo del tiempo: la aprobación tácita de los decretos por parte del Congreso. Según esta regla, los DNU permanecen vigentes a menos que ambas cámaras de Congreso los rechacen de manera explícita. Ese es uno de los motivos que hacen que el poder de decreto en Argentina sea institucionalmente más fuerte que en Brasil, donde el presidente

³ El veto parcial fue explícitamente incorporado al texto constitucional en la reforma de 1994, pero su práctica había sido frecuente ya con anterioridad, bajo la cobertura jurídica de distintos fallos de la Corte Suprema de Justicia.

puede dictar *medidas provisionarias* que sólo conservan vigencia jurídica si ambas cámaras las aprueban explícitamente. Así, pues, el silencio legislativo valida los DNU en Argentina, pero hace caer las medidas provisionarias en Brasil.

Es posible distinguir cuatro etapas en la utilización del poder de decreto. En la primera etapa, desde la organización nacional hasta la asunción de Carlos Menem en 1989, los DNU fueron una herramienta para-constitucional escasamente utilizada, restringida a dar respuesta a situaciones excepcionales. Según cálculos de Ferreira Rubio y Goretti (1996), en todos los periodos constitucionales entre 1853 y 1989 se emitieron cerca de 35, 10 de los cuales fueron dictados por el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989).

La segunda etapa se abre con la asunción de Menem en julio de 1989. En gran medida como resultado de la crisis económica que atravesaba el país, los DNU empezaron a ser utilizados como un recurso de poder ordinario en el proceso de toma de decisiones: durante este período se emitieron 166 decretos de necesidad y urgencia (Ferreira Rubio y Goretti, 1996). En términos institucionales, esta segunda etapa se caracteriza no sólo por una mayor utilización de los DNU, sino también por la ampliación de su cobertura jurídica, ya que en 1990 la Corte Suprema de Justicia convalidó la emisión de DNU en «situaciones de necesidad y urgencia». Adicionalmente, el mismo fallo de la Corte estableció que los DNU deberían ser comunicados al Congreso, incorporando una instancia de control. Aún así, los DNU siguieron siendo un instrumento para-constitucional.

La tercera etapa está marcada por la constitucionalización de los DNU en la reforma constitucional de 1994. Por un lado, ello le aportó legitimidad y legalidad plena a un instrumento de poder que se había utilizado, hasta entonces, de manera para-constitucional. Por el otro lado, su incorporación al texto constitucional vino acompañada por una serie de limitaciones a su uso, que en la práctica resultaron no siempre efectivas. En primer lugar, se reforzó el carácter excepcional de los DNU, vinculándolos de manera expresa a situaciones de necesidad y urgencia; en segundo lugar, se definieron cuatro áreas de políticas públicas respecto de las cuales no pueden emitirse DNU: legislación tributaria, penal, electoral y de partidos políticos (artículo 99, inciso 3); finalmente, se estableció de manera general un mecanismo de control parlamentario de los DNU, cuya reglamentación debía realizarse mediante ley del Congreso, cosa

que hizo sólo 12 años después de haberse aprobado la reforma constitucional.

La cuarta etapa se inició en julio de 2006 con la reglamentación del control legislativo de los DNUs por medio de la ley 26.122. Siguiendo lo estipulado en 1994 por la Constitución, la reglamentación establece que los decretos deben ser comunicados al Congreso dentro de los diez días de su dictado y considerados durante otros diez días por una comisión bicameral especial, la que en caso de no expedirse debe girar de manera automática los decretos a cada una de las Cámaras. Adicionalmente, la ley confiere rango jurídico al mecanismo de aprobación tácita de los DNU utilizado hasta entonces. Sin embargo, la ley establece dos modificaciones que implican rupturas con la práctica hasta entonces vigente. En primer lugar, el Congreso debe expedirse sobre la validez de los decretos mediante resoluciones de cada cámara, lo cual implica que la decisión legislativa sobre los DNU no está sujeta a veto presidencial, ya que sólo las leyes pueden vetarse. En segundo lugar, el Congreso se expide mediante votación a libro cerrado: los DNU se aprueban o se rechazan, pero no pueden ser modificados como un proyecto de ley ordinario.⁴

Esas dos modificaciones operan en sentido divergente respecto del poder relativo del Presidente y del Congreso. Por un lado, la votación a libro cerrado limita el poder del Congreso y, correlativamente, aumenta el del Presidente, en la medida en que aquel no tiene la capacidad de discriminar entre las cláusulas del DNU deseadas y no deseadas: o acepta todas o las rechaza todas. Por el otro lado, la imposibilidad de vetar la resolución legislativa sobre el decreto fortalece la posición del Congreso frente al presidente, especialmente en el caso de presidentes minoritarios (Shugart y Carey, 1992; Negretto, 2002). Hasta la aprobación de la ley 26.122, si el Congreso sancionaba una ley rechazando un DNU el Presidente podía preservar la vigencia del decreto vetando la ley derogatoria y manteniendo el veto, para lo que sólo requería el apoyo de un tercio de los legisladores en una de las Cámaras. Dado que el presidente ya no puede vetar la decisión del Congreso, para preservar la vigencia de un DNU requiere del apoyo de al menos la mayoría de los legisladores en una de las cámaras, evitando así que el Congreso

⁴ Sin embargo, la misma ley preserva la facultad del Congreso de introducir modificaciones a los decretos mediante leyes. Tales modificaciones se encuentran sujetas al veto presidencial.

pueda rechazarlo (Bonvecchi y Zelaznik, 2006).⁵ Se pasó así de un mecanismo que posibilita la *usurpación* de poderes legislativos (el presidente gobierna sobre el rechazo de ambas Cámaras), a otro mecanismo que requiere, al menos, la *delegación tácita* del Congreso o, más precisamente, de una de sus Cámaras.

El poder conferido por los DNU, aun con las limitaciones introducidas en 1994 y 2006, permite al Poder Ejecutivo argentino imponer legislación de su preferencia con mayor facilidad que presentando un proyecto de ley al Congreso e impulsando su sanción, siempre que el partido de gobierno controle o pueda negociar el apoyo de al menos la mayoría de una Cámara: para convertir un proyecto en ley se necesita la aprobación de las dos Cámaras del Congreso y éste tiene autonomía para introducir las modificaciones que considere pertinentes; en contraste, para sostener un decreto, basta con el apoyo pasivo de una sola Cámara y el Congreso no puede introducirle cambio alguno.⁶

Con estos recursos institucionales, el Poder Ejecutivo puede legislar sobre la mayoría de los asuntos públicos. Aun cuando la Constitución establece que los DNU pueden dictarse «solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes» (Artículo 99, inciso 3), la ausencia de precisión en el texto constitucional sobre la naturaleza de esas «circunstancias excepcionales» transforma el dictado de los DNU en una decisión soberana: es el Presidente quien decide sobre la existencia de las «circunstancias excepcionales» que justifican la emisión de estos decretos. Así, pues, mientras la distribución del poder partidario se lo permita, el Presidente puede gobernar por decreto.

1.2. LOS RECURSOS PARTIDARIOS DEL PODER EJECUTIVO

Los poderes institucionales deben ser analizados no sólo combinándolos entre sí, sino también en conjunción con los poderes partidarios (Shugart y Carey, 1999). En cualquier sistema demo-

⁵ Nótese que lo aquí señalado respecto de presidentes minoritarios es también válido cuando el grado de faccionalización de un partido de gobierno con mayoría legislativa es lo suficientemente elevado como para poner en riesgo la sanción de las iniciativas preferidas por el Presidente (Epstein y O'Halloran, 1999).

⁶ El mismo procedimiento debe utilizarse, de acuerdo con la Ley 26.122, para el tratamiento de los decretos delegados, de los decretos dictados por el Poder Ejecutivo en uso de facultades legislativas explícitamente delegadas por el Congreso.

crático la impronta del jefe de gobierno en el proceso de toma de decisiones está fuertemente determinada por las características del sistema de partidos y de las organizaciones partidarias que lo conforman. Los poderes partidarios más importantes se relacionan con el contingente legislativo del presidente, la cohesión de los partidos políticos y la posición ideológica relativa del partido del presidente respecto del resto de los partidos políticos. Estas tres características se vinculan, por su parte, con la fragmentación, institucionalización y polarización del sistema partidario (aunque este último punto quedará fuera del presente análisis). El contingente legislativo es la proporción de bancas que el partido del presidente tiene en el Congreso. Existe una vasta literatura respecto del impacto que tiene poseer una mayoría o cuasi mayoría legislativa sobre la capacidad del jefe de gobierno para llevar adelante su agenda política (Mayhew, 1991; Mainwaring, 1993; Jones, 1995; Chasquetti, 2008). Aunque la evidencia empírica no es conclusiva, las expectativas teóricas de la corriente principal en el debate es que poseer un contingente legislativo mayoritario o cuasi-mayoritario (al menos un 45% de los legisladores), constituye un recurso central para que el presidente pueda avanzar con su agenda de gobierno.

En el período democrático iniciado en Argentina en 1983 se registran pocas situaciones en las cuales el Ejecutivo haya contado con mayoría en ambas Cámaras del Congreso. Las siguientes tablas muestran la composición de las dos Cámaras del Congreso desde 1983.

Como puede apreciarse, los presidentes argentinos suelen contar con una base legislativa amplia, pero rara vez obtienen la mayoría en ambas cámaras legislativas. Los únicos casos de presidentes estrictamente mayoritarios fueron los dos primeros años del segundo gobierno de Menem (1995-1997) y la mayor parte del gobierno de Kirchner (2003-2007).⁷ Aún en el caso del gobierno del Kirchner, esa mayoría se vio afectada por defecciones dentro del bloque parlamentario del partido del presidente. Lo mismo ocurrió durante los dos primeros años de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2009): aunque inició su gobierno con mayoría en ambas cámaras, ese apoyo se erosionó

⁷ En el caso de Kirchner, la mayoría sólo se consolidó a los seis meses de iniciado su mandato y se disolvió un año y medio después debido a conflictos dentro del partido oficial. La mayoría se reconstituyó a principios de 2006, tras las elecciones legislativas de 2005 y la construcción de una alianza entre el Frente Para la Victoria de Kirchner, y el Peronismo Federal (Bonvecchi y Zelaznik, 2006).

TABLA 1
Principales bloques legislativos en la Cámara de Diputados, 1983-2009

	83-85	85-87	87-89	89-91	91-93	93-95	95-97	97-99	99-01	01-03	03-05	05-07	07-09	09-11
UCR	50,8	50,8	45,3	35,4	32,7	32,7	26,5	26,5	33,5	26,3	17,9	16,0	10,2	16,7
PJ/FPV	43,7	39,8	40,6	48,0	45,5	49,0	51,8	46,3	39,3	45,5	50,2	52,9	50,6	33,5
FREPASO	—	—	—	—	—	1,2	10,1	14,8	14,4	6,6	1,2			
Peronismo disidente	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,8	7,0	5,1	16,8
Otros	5,5	9,4	14,1	16,6	21,8	17,1	11,6	12,4	12,8	21,6	27,9	24,1	34,1	33,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia sobre información electoral del Ministerio del Interior.

NOTAS: Cada columna indica períodos comenzando el 10 diciembre del primer año, y terminando el 10 de diciembre del segundo año. Los números en negrita indican partido del presidente. UCR: Unión Cívica Radical. PJ/FPV: Partido Justicialista (hasta 2003 inclusive). Frente para la Victoria (desde 2005). Las bancas de FPV en 2005-2007 y 2007-2009 incluyen, respectivamente, 20 y 9 bancas de Peronismo Federal.

TABLA 2
Principales bloques legislativos en el Senado, 1983-2009

	83-86	86-89	89-92	92-95	95-98	98-01	01-03	03-05	05-07	07-09	09-11
UCR	39,1	39,1	30,4	20,8	26,4	27,8	33,3	33,3	23,6	16,7	23,6
PJ	45,7	45,7	58,7	62,5	54,2	54,2	56,9	56,9	56,9	58,3	45,8
FREPASO	—	—	—	—	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4		
Peronismo disidente	—	—	—	—	—	—	—	2,8	4,2	5,6	20,8
Otros	15,2	15,2	10,9	16,7	19,4	16,6	8,3	12,5	12,5	19,4	15,3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaboración propia sobre información electoral del Ministerio del Interior.

Notas: Cada columna indica períodos comenzando el 10 diciembre del primer año, y terminando el 10 de siembre del segundo año. Para los períodos 1998-2001 y 2001-2003, la UCR es el partido del presidente entre 10 de diciembre de 1999 y 21 de diciembre de 2001. Los números en negrita indican partido del presidente.

muy ponto, tras el alejamiento de un número importante de diputados del bloque oficialista.

Si bien en Argentina predominan los presidentes minoritarios, su situación contrasta con la mayoría de los presidentes minoritarios de la región sudamericana. En primer lugar, porque la mayoría de los presidentes argentinos desde 1983 perteneció a un partido que contaba con mayoría en al menos una de las Cámaras. Ello incluye a todos los presidentes minoritarios del periodo con la excepción de los dos últimos años del gobierno de Alfonsín (1987-1989) y de todo el gobierno de De la Rúa (1999-2001), los dos únicos presidentes del periodo que pertenecían a la UCR. Puesto de otro modo: todos los presidentes justicialistas tuvieron mayoría en al menos una de las cámaras, mientras que para los presidentes radicales eso ocurrió solamente en los primeros cuatro años del gobierno de Alfonsín (1983-1987). En segundo lugar, la situación de los presidentes argentinos difiere de sus colegas sudamericanos porque aun cuando el partido del presidente no tuvo mayoría en el Congreso, su contingente legislativo fue de al menos el 45% de las bancas. Esa cuasi-mayoría es importante en la medida en que, tal como varios estudios han señalado, es funcionalmente equivalente a una mayoría (Strom, 1990; Deheza, 1997; Zelaznik, 2001; Chasquetti 2008).

Así, pues, el patrón argentino de presidente minoritarios podría ser redefinido como uno de presidentes cuasi-mayoritarios, o mayoritarios unicamerales. El único caso que se aparta de este patrón es el gobierno de De la Rúa, cuyo partido contaba con poco más de un tercio de los diputados y un cuarto de los senadores. Sin embargo, el gobierno de De la Rúa también se aparta del patrón por otras dos características. En primer lugar, porque De la Rúa fue el único presidente que confrontó un Senado con mayoría del principal partido opositor, el Partido Justicialista (peronista).⁸ En segundo lugar, porque de la Rúa encabezó una alianza electoral entre su partido, la UCR, y el FREPASO, que llevó a un gobierno de coalición que efectivamente poseía al menos una cuasi-mayoría en la Cámara de Diputados.⁹ En términos de su apoyo legislativo, entonces, presidentes peronistas fuertes contrastan con presidentes radicales débiles o moderadamente fuertes.

⁸ En el caso de Alfonsín, durante todo su gobierno el PJ fue la primera minoría en el Senado, sin llegar nunca a tener la mitad de las bancas.

⁹ Esta cuasi-mayoría fue ampliada por la incorporación de Acción por la República a la coalición de gobierno en marzo de 2001, pero resultó debilitada por defecciones tanto de la UCR como del FREPASO.

La cohesión de los partidos políticos se refiere a la consistencia del apoyo que pueden otorgar: una mayoría partidaria construida sobre la base de un partido altamente faccionalizado elimina parte de las ventajas de poseer dicha mayoría. La cohesión se ha analizado de diferentes maneras. La forma más directa de medirla es evaluando la cohesión de los partidos en las votaciones parlamentarias. Carey y Shugart (1995) toman como indicador las características del sistema electoral, asumiendo que ellas proveen incentivos para unificar a los políticos alrededor de propuestas nacionales o dividirlos en torno de problemas locales. Aquí se adopta como indicador de cohesión el grado de nacionalización de los partidos, que indica la medida en que el electorado de cada partido se encuentra concentrado en la arena nacional o distribuido en arenas locales.

El nivel de nacionalización puede utilizarse como indicador de cohesión en tanto cuenta el grado de integración política de los partidos, esto es, de las consecuencias que el nivel de nacionalización tiene sobre los objetivos y la toma de decisiones partidarias (Fillipov *et al.*, 2004; Chhibber y Kollman, 2004). Los líderes territoriales de partidos desnacionalizados están principalmente interesados en los resultados electorales de nivel subnacional más que del nacional, porque es aquél al que se vincula de manera directa con su supervivencia política. Es por eso que los incentivos de esos líderes para coordinar sus decisiones en la arena nacional resultan significativamente debilitados, como también se debilitan los incentivos para impulsar políticas públicas de alcance nacional en lugar de buscar beneficios particularistas para sus distritos. Por el contrario, los partidos más nacionalizados tendrían mayores incentivos para operar de manera cohesionada alrededor de una agenda de políticas públicas de alcance nacional.

Es posible identificar un declive en el actual período democrático respecto del grado de la integración de los partidos políticos. El indicador seleccionado para la integración partidaria, el Party Nationalization Score (PNS) desarrollado por Jones y Mainwaring (2003), mide el grado de concentración territorial del voto de cada partido: los mayores valores en el índice equivalen a mayor nacionalización del voto; los menores valores en el índice equivalen a mayor territorialización del voto. Los partidos políticos están nacionalizados cuando obtienen proporciones similares del voto popular en los diferentes distritos que componen el mapa electoral; están, en cambio, desnacionalizados cuando compiten sólo en un nivel de gobierno o unos pocos distritos, o recogen proporciones

desiguales del voto en los diferentes distritos en que compiten. La tabla 3 muestra los valores para el partido de cada presidente argentino desde 1983, junto con información que resume las características de los contingentes legislativos del presidente.

TABLA 3

Poderes partidarios de los presidentes argentinos, 1983-2009

Presidente	Partido del presidente	Mayoría en diputados	Mayoría en senado	Integración partidaria (PNS) del partido del presidente
Alfonsín, 1983-1987	UCR	Sí	No	0,88
Alfonsín, 1987-1989	UCR	No*	No	0,88
Menem, 1989-1995	PJ	No*	Sí	0,88
Menem, 1995-1997	PJ	Sí	Sí	0,82
Menem, 1997-1999	PJ	No*	Sí	0,81
De la Rúa, 1999-2001	UCR	No	No	0,76
Duhalde, 2002-2003	PJ	No	Sí	0,68
Kirchner, 2003-2007	PJ	Sí	Sí	0,76
Fernández de Kirchner, 2007-	PJ	Sí	Sí	0,73

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos electorales del Ministerio del Interior.

NOTA: El asterisco indica que el partido del presidente tiene una cuasi-mayoría (al menos 45% de las bancas).

Aunque las diferencias no parecen ser tan dramáticas como en los casos de Perú o Venezuela (Jones y Mainwaring, 2003), la caída del Party Nationalization Score para la UCR y el PJ sugiere que la cohesión del grupo legislativo habría sido más difícil de mantener.¹⁰ Ante partidos cuyos líderes devinieron crecientemente más preocupados por maximizar intereses locales que nacionales, el Presidente habría necesitado incrementar la utilización

¹⁰ Bonvecchi (2010) encuentra evidencia de ello para leyes fiscales y Feierherd (2009) para la composición misma del Congreso.

de otros recursos para construir coaliciones legislativas, aun para aquellas formadas únicamente por su propio partido.

1.3. LOS RECURSOS FISCALES DEL PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo argentino tiene a su disposición una serie de transferencias intergubernamentales que funcionan como recursos de gobierno. El valor político de estas transferencias para el Presidente depende de una doble lógica. Por un lado, el Presidente valora el grado de discrecionalidad que el formato institucional de cada transferencia le confiere para manejar los fondos correspondientes: prefiere la mayor discrecionalidad posible para así apropiarse del eventual rédito político de los efectos que los fondos puedan generar en la economía local. Por otro lado, el Presidente aprecia también el valor político que cada transferencia tiene para los gobernadores provinciales, el que depende de su formato institucional: sin dinero, los gobernadores carecen de recursos para construir y mantener coaliciones en sus provincias, por lo cual prefieren un formato que les garantice la recepción de fondos antes que la discrecionalidad en su manejo (Bonvecchi y Lodola, 2010). De acuerdo con esta doble lógica, las transferencias intergubernamentales políticamente más valiosas para el Presidente argentino son aquellas que le confieren el mayor grado posible de discrecionalidad y, simultáneamente, garantizan en la mayor medida posible a los gobernadores seguridad en la recepción del dinero pero con la menor discrecionalidad posible para administrarlo.

Para medir el valor político de las transferencias intergubernamentales se sigue aquí el procedimiento propuesto por Bonvecchi y Lodola (2010): se operacionaliza el grado de discrecionalidad de las transferencias para el Presidente y para los gobernadores, y luego se combinan las mediciones para ilustrar la doble lógica del valor político de cada transferencia. Así, pues, la discrecionalidad presidencial sobre cada transferencia se define según el control que el Ejecutivo nacional posea sobre cinco dimensiones de su formato institucional: el monto, la distribución geográfica, el timing de la asignación, el pago y la asignación específica de los fondos.¹¹ Siguiendo las variaciones institucionales típicas en la legislación correspondiente, las transferencias se clasifican como altamente

¹¹ Para una discusión detallada de estas dimensiones, véase Bonvecchi y Lodola (2010).

discrecionales cuando el Presidente controla todas las dimensiones; como de discrecionalidad media cuando controla monto, timing y pago, y de baja discrecionalidad cuando sólo controla timing y pago. La discrecionalidad de los gobernadores se define por el control que los Ejecutivos provinciales ejercen sobre cuatro dimensiones de cada transferencia: reasignación, timing, contratación y monitoreo. Siguiendo, de nuevo, las variaciones típicas en la legislación correspondiente, las transferencias se clasifican como altamente discrecionales cuando los gobernadores controlan todas las dimensiones; como de discrecionalidad media cuando controlan la mayoría de ellas; y como de baja discrecionalidad cuando controlan apenas dos dimensiones. La aplicación combinada de estas tipologías de discrecionalidad al conjunto de las transferencias intergubernamentales distribuidas con regularidad en Argentina desde el comienzo de la actual etapa democrática (1983) permite clasificar a cada transferencia según su doble valor político: para el Presidente y para los gobernadores. Esta información se presenta en la tabla 4.

Con este complejo conjunto de recursos fiscales, el Poder Ejecutivo argentino puede obtener la cooperación de los gobiernos provinciales y de los representantes de las provincias en el Congreso para aprobar sus iniciativas legislativas. Típicamente, estos recursos son empleados para conseguir votos a favor de proyectos de contenido fiscal que, por su propia naturaleza, afectan las cuentas públicas provinciales: reformas de la legislación impositiva, cambios en las reglas de distribución de los ingresos tributarios entre los distintos niveles de gobierno, modificaciones a la legislación presupuestaria. Bonvecchi (2010) ha encontrado que el tipo de transferencia utilizado para obtener cooperación de las provincias para proyectos de contenido fiscal varía según el grado de integración de los partidos políticos nacionales: cuanto mayor el grado de integración, menor la discrecionalidad de las transferencias empleadas. Los partidos integrados buscan triunfar en todos los distritos subnacionales, para lo cual necesitan maximizar la seguridad en la recepción del dinero antes que la discrecionalidad del Presidente para distribuirlo.

Además de las transferencias intergubernamentales, el Poder Ejecutivo argentino posee otro recurso fiscal de utilidad para formar y mantener coaliciones legislativas: el poder de modificación presupuestaria. En virtud de este poder, delegado por el Congreso con frecuencia prácticamente anual de 1996 a 2006 y de manera

TABLA 4
Discrecionalidad de las transferencias intergubernamentales en Argentina

Discrecionalidad gubernatorial	Discrecionalidad presidencial		
	Alta	Media	Baja
Alta	Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Fondo de Desarrollo Regional (FDR).	Promoción Industrial. Promoción No Industrial. Adelantos de Coparticipación.	Coparticipación Federal de Impuestos (CFI). Fondo para Programas Sociales del Conurbano Bonaerense. Fondo de Infraestructura Social Básica. Fondo para Desequilibrios Fiscales Provinciales. Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Fondo Especial del Tabaco. Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI). Regalías Petroleras.
Media	Reducciones del Banco Central. Fondo para Reforma del Sector Público Provincial.	Presupuesto para Obras Públicas. Coparticipación Vial. Programa de Financiamiento Ordenado (PFO). Autorizaciones de Endeudamiento.	Fondo para la Transferencia Educativa. Subsidios y Compensaciones para Tarifas de Servicios Públicos.
Baja	Bonos del Tesoro Nacional (BOTESO).	Consolidación de Deudas (BOCON). Rescates de Sistemas Previsionales.	—

FUENTE: Bonvecchi y Lodola (2010) sobre la base de la legislación orgánica correspondiente.

permanente desde entonces, el Ejecutivo puede cambiar el destino de las partidas presupuestarias, subejecutarlas o no ejecutarlas en absoluto, sin solicitar consentimiento del Congreso (Rodríguez y Bonvecchi, 2006). El poder de modificación presupuestaria ha sido utilizado típicamente en combinación con la sobreestimación o la subestimación de los ingresos tributarios en el cálculo del presupuesto nacional. Durante la década de 1990, el Ejecutivo sistemáticamente sobreestimó los ingresos impositivos y utilizó la insuficiencia de los ingresos efectivos como justificación para reducir el gasto público y reasignar partidas presupuestarias a voluntad. Desde 2003 se utilizó un procedimiento equivalente pero basado en la subestimación de los ingresos: cuando éstos se revelaron como mayores a lo previsto, el Poder Ejecutivo utilizó sus facultades presupuestarias para incorporar los nuevos ingresos al presupuesto y asignarles, a discreción, nuevos gastos.

Con estos recursos, el Presidente argentino puede utilizar las partidas presupuestarias como herramientas de negociación con legisladores o gobernadores provinciales durante la totalidad del ejercicio fiscal. En tanto le permite modificar el presupuesto a voluntad, el poder presupuestario delegado por el Congreso al Ejecutivo convierte a las partidas presupuestarias aprobadas por los legisladores en cartas de intención cuya implementación es contingente al apoyo exhibido por los legisladores a las iniciativas del Ejecutivo en el curso del año. Este poder resulta eficaz para construir coaliciones o mantener su disciplina siempre que los partidos con representación parlamentaria presenten un bajo nivel de integración política o el partido del Presidente controle la mayoría en al menos una cámara del Congreso. Si los partidos representados en el Congreso tienen un alto nivel de integración política, los legisladores tienen incentivos para decidir una distribución universalista de las partidas presupuestarias para todas las provincias en lugar de maximizar la obtención de beneficios particularizados para sus distritos o electorados sectoriales (Baron, 1989; véase Bonvecchi, 2010 para Argentina). Si el partido de gobierno carece de mayoría en ambas cámaras no podría evitar la aprobación de modificaciones presupuestarias no deseadas por parte de la mayoría opositora. En ese caso el presidente y su partido pueden pergeñar una estrategia de bloqueo que tenga como resultado la no aprobación del presupuesto por parte del Congreso, en cuyo caso corresponde, de acuerdo con la Ley 24.156 de Administración Financiera (artículo 27), prorrogar el presupuesto

del ejercicio anterior, el que puede ser modificado de manera unilateral por el Poder Ejecutivo, algo que de hecho ocurrió en el año 2010 respecto de la discusión legislativa del Presupuesto Nacional para el período 2011.

2. Los recursos de gobierno y el funcionamiento del régimen presidencial

Los recursos institucionales y fiscales hasta aquí reseñados constituyen herramientas permanentemente disponibles para el Poder Ejecutivo argentino. Sin embargo, el uso de estos recursos de gobierno no es siempre posible ni tiene siempre la misma eficacia. La eficacia de estos recursos depende de la distribución del poder partidario y del grado de integración política del partido gobernante. Cuanto más favorable al Presidente sea la distribución del poder partidario, mayor será la capacidad del Ejecutivo de obtener legislación de su preferencia y de centralizar la autoridad fiscal en el gobierno federal. Cuanto mayor sea la integración política del partido de gobierno, menor será la capacidad del Ejecutivo de imponer sus preferencias al Congreso y la centralización de la autoridad fiscal a los gobiernos provinciales. Asimismo, la utilización de los recursos fiscales sólo puede hacerse efectiva mientras el Ejecutivo encuentre actores partidarios con incentivos compatibles (es decir, con preferencia por recibir en pago de su cooperación el tipo de recurso fiscal que el Presidente puede ofrecer), y tenga fondos suficientes para financiar los pagos. Esta sección muestra el impacto del presidente en el proceso de toma de decisiones, y la forma en que ha utilizado sus recursos.

2.1. USO Y EFICACIA DE LOS RECURSOS INSTITUCIONALES

2.1.1. *El gabinete*

Se ha señalado que la designación de miembros del gabinete puede ser visto de manera multidimensional: sea como una forma de organizar el ejercicio del poder, de establecer vínculos con sectores políticos, económicos o sociales, o como una forma de enviar señales acerca de la forma en que el presidente llevará adelante su agenda legislativa. En el caso argentino, las designaciones ministeriales muestran dos patrones que permiten inferir el tipo de uti-

lización de este recurso realizado por los presidentes. Por un lado, los ministros son elegidos siguiendo un criterio de designación partidista. Por otro lado, los ministros son elegidos solamente a partir de miembros, afiliados o simpatizantes del partido del presidente. La tabla 5 provee información sobre la composición del gabinete de los presidentes argentinos entre 1983 y 2009.

TABLA 5

Composición del gabinete según adscripción partidaria, 1983-2011

Presidente	Partido del presidente	Otros partidos	Independientes	Total
Alfonsín, 1983-1989	26	1	4	31
Menem, 1989-1995	26		8	34
Menem, 1995-1999	14		4	18
De la Rúa, 1999-2001	18	6	3	27
Duhalde, 2002-2003	14	2	1	17
Kirchner, 2003-2007	19			19
Fernández de Kirchner, 2007-2011	22		3	25
TOTAL	139	9	23	171

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de Zelaznik (2001), y su actualización.

Nota: las entradas en las celdas indican cantidad de cargos ministeriales, y no cantidad de personas que ocuparon cargos, por lo que un mismo ministro es contado más de una vez en caso de que haya ocupado más de un cargo.

La tabla muestra que en todo el periodo el 87% de las designaciones ministeriales recayó en miembros de partidos políticos, cuya participación en los gabinetes nunca resultó inferior al 76% (valores alcanzados por Menem, 1989-1995). De esta manera se revela el carácter partidista de las designaciones ministeriales. Es también notorio que 9 de las 23 designaciones de independientes fueron para las carteras de Economía, Producción, u Obras Públicas.

El segundo punto es el carácter predominantemente unipartidista del los gabinetes: el 81% de las designaciones recaen en miembros del partido del presidente. Ello no debería resultar ex-

cepcional dado que, como ya se ha señalado, los presidentes argentinos suelen contar con una base amplia de apoyo en el Congreso, aún cuando no alcancen la mayoría en ninguna de las dos Cámaras. Este carácter partidista, sin embargo, se expresa de diferente manera en las distintas presidencias. En algunos casos, por ejemplo el gobierno de Menem, o de Alfonsín, las designaciones estuvieron principalmente dirigidas a los sectores que dentro del partido se identificaban con el sector del presidente. En otros casos, los ministros fueron elegidos tratando de acomodar diferentes facciones dentro del partido del presidente, como en el caso del gabinete inicial de Néstor Kirchner.¹²

Hay sólo dos casos de gobiernos multipartidistas en el periodo.¹³ El primero fue el gobierno de coalición de De la Rúa (1999-2001), en el cual además del partido del Presidente (UCR) participaron su socio electoral, el FREPASO y, durante el año 2001, Acción por la República, el partido del entonces designado ministro de economía, Domingo Cavallo. No deja de ser significativo que se trató del caso más extremo de presidentes con contingentes legislativos minoritarios: expresó la situación de un presidente cuyo partido tenía el 34% de los diputados y el 28% de los senadores. Sin embargo, la participación del FREPASO extendía la base legislativa del gobierno hasta acercarlo prácticamente a la mayoría en el caso de la Cámara de Diputados. En este sentido, el poder presidencial en cuanto a contingente legislativo se asemejó más a la experiencia de los países vecinos (Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay) que a los otros casos argentinos de presidentes sin mayoría en el Congreso.

El segundo caso de gabinete multipartidista fue el gobierno de Duhalde (2002-2003), elegido por el Congreso para completar el mandato del presidente renunciante, De la Rúa, sobre la base de una coalición legislativa entre las principales facciones del PJ y de la UCR. Los cargos ocupados por la UCR fueron utilizados no sólo como pago por haber promovido y apoyado la designación de Duhalde como presidente, sino también para compensar la faccionalización del PJ, inmerso en una disputa entre distintos liderazgos.

¹² Aunque se trataba de un gobierno de coalición, esta pauta de acomodación de facciones del partido presidencial puede verse también entre los ministros de De la Rúa que pertenecían a su partido, la UCR.

¹³ Alfonsín nombró a un miembro del PJ como ministro de trabajo, entre abril y septiembre de 1987, pero su participación expresaba el acuerdo del gobierno con sectores sindicales antes que con el PJ.

2.1.2. *La productividad y el éxito legislativo de los presidentes*

El Poder Ejecutivo argentino tiene un impacto decisivo en la productividad legislativa. Medido por su peso en la producción de leyes, ese impacto está lejos del que tienen los jefes de gobierno de algunas de las democracias parlamentarias en los países desarrollados, o incluso en algunos países presidenciales como Chile. En Argentina, sólo el 45% de las leyes sancionadas entre 1983 y fines de 2009 tuvo como origen proyectos presentados por el Poder Ejecutivo. No obstante, el rol legislativo del presidente es más amplio, dado que tiene la posibilidad de emitir DNU y decretos delegados, en los que hace uso de facultades delegadas por el propio Congreso. El presidente, entonces, co-legisla con un Congreso que ejerce su rol legislativo, que no se limita a refrendar las iniciativas enviadas por el Ejecutivo.

La participación conjunta del Presidente y del Congreso en la tarea legislativa se evidencia también analizando el tipo de proyectos sancionados según sus iniciadores. Para el periodo 1999-2007, la iniciativa de los legisladores fue claramente dominante en la mayoría de las áreas de políticas públicas: vivienda, legislación civil, educación, salud y discapacidad, comunicación y vialidad, deportes y turismo, derechos humanos y civiles, medio ambiente, legislación laboral y previsional, transferencia de inmuebles, conmemoraciones, creación de aduanas y juzgados. En cada una de esas áreas, los legisladores presentaron más del 75% de los proyectos que se convirtieron en ley. Por su parte, la iniciativa presidencial fue claramente predominante en los proyectos de importancia menor.¹⁴ Hubo, sin embargo, cinco áreas relevantes en que las iniciativas de ambos poderes estuvieron más equilibradas respecto de la sanción de leyes. En porcentajes de iniciativas originadas en el Ejecutivo, esas áreas son: política impositiva (60%), institucional (48%), legislación penal (45%), economía y producción (34%), y energía (33%). Es sugestivo que este conjunto de áreas de política pública incluye los temas sobre los que la Constitución prohíbe la emisión de DNUs: impuestos, legislación penal, sistema electoral y partidos políticos (institucional).

Los indicadores de productividad muestran la participación del presidente en la producción legislativa global, pero dicen poco respecto del destino de los proyectos presentados por el Ejecutivo.

¹⁴ El presidente introdujo virtualmente el 100% de los proyectos sancionados referidos a autorización al presidente para salir del país, defensa (entrada y salida de tropas), y relaciones internacionales (acuerdos, convenios y tratados internacionales).

Para ello es más importante la tasa de éxito, esto es la proporción de iniciativas presidenciales sancionadas sobre el total de iniciativas presidenciales. La información aparece en la tabla 6.

TABLA 6
Tasa de éxito de los presidentes, 1983-2007

<i>Presidente</i>	<i>Proyectos presentados</i>	<i>Proyectos aprobados</i>	<i>Tasa de aprobación</i>	<i>Proyectos aprobados durante el mandato</i>	<i>Tasa de aprobación</i>
Alfonsín, 1983-1989	584	401	68,7	332	56,8
Menem, 1989-1999	1.158	680	58,7	595	51,4
De la Rúa, 1999-2001	162	116	71,6	68	42,0
Duhalde, 2002-2003	120	73	60,8	31	25,8
Kirchner, 2003-2007	339	287	84,7	196	57,8
TOTAL	2.363	1.557	65,9	1.222	51,7

FUENTE: Elaboración de los autores sobre las bases de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el Honorable Senado de la Nación e Información Legislativa.

En la tabla se consideran dos tipos de datos diferentes. El primero es la tasa de éxito bruta, que tiene como denominador a la totalidad de proyectos presentados por el presidente, y cuyo numerador indica cuántos de esos proyectos fueron aprobados. La tasa de éxito bruta para el periodo 1983-2007 es del 66%, colocándose por encima del 50% en todos los periodos presidenciales. Sin embargo, en este dato se incluyen los proyectos aprobados después de que su iniciador hubiera dejado la presidencia. Por eso la tabla también muestra la tasa de éxito neta, que se calcula utilizando el mismo denominador, pero incluyendo en el numerador sólo los proyectos aprobados mientras el presidente que los inició permanecía en su cargo. En este caso, el valor promedio para todo el periodo es del 52%, es decir, que los presidentes sólo obtuvieron

la aprobación de la mitad de sus proyectos: De la Rúa sólo logró la aprobación del 42% de sus proyectos, y Duhalde del 26%. Nótese que estos casos se corresponden con el único presidente estrictamente minoritario (De la Rúa) y con el único caso de presidente elegido por el Congreso y no por el electorado (Duhalde).¹⁵

Los datos de la tabla anterior incluyen toda la legislación, sin discriminar su importancia, es por eso que la tabla 7 presenta la tasa de éxito neta para los proyectos considerados relevantes por el propio Ejecutivo en el periodo 1999-2007.¹⁶

TABLA 7

Tasa de éxito de los presidentes en proyectos importantes, 1999-2007

Presidente	Proyectos presentados	Proyectos aprobados durante el mandato	Tasa de aprobación
De la Rúa, 1999-2001	61	26	42,6
Duhalde, 2002-2003	68	21	30,9
Kirchner, 2003-2007	166	92	55,4
TOTAL	295	139	47,1

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de Bonvecchi y Zelaznik (2009).

La tabla muestra que las variaciones no son dramáticas, salvo para el caso de Duhalde. De nuevo, el éxito de Kirchner, el único de los tres presidentes que contó con el apoyo de una mayoría en ambas cámaras del Congreso durante la mayor parte de su gobierno, es considerablemente mayor que el obtenido por sus antecesores, que contaron con una base de apoyo más pequeña y menos homogénea.

La evidencia presentada muestra un éxito relativo del Ejecutivo en la sanción de sus proyectos de ley, así como una importante

¹⁵ Adicionalmente, nótese que ambos presidentes son los únicos casos de gobiernos basados en coaliciones interpartidarias: en el caso de De la Rúa, la coalición de gobierno entre el partido del presidente (UCR) y el FREPASO; en el caso de Duhalde, la coalición legislativa entre una de las facciones del partido del presidente (PJ) y la facción mayoritaria de la UCR.

¹⁶ Se excluyen como no relevantes los acuerdos internacionales, homenajes, autorizaciones para que el presidente pueda salir del país, y transferencias de inmuebles.

variabilidad relacionada con la naturaleza del apoyo legislativo de cada uno de los presidentes. En todos los casos, el Congreso importa, y aunque poseer un contingente legislativo mayoritario no garantiza la aprobación de todos los proyectos del presidente, permite aumentar el éxito respecto de los presidentes cuyo contingente legislativo se coloca por debajo de la mayoría.

La tasa de éxito no provee evidencia acerca de la capacidad que haya tenido el presidente para preservar el contenido de los proyectos sancionados. La tabla 8 muestra la tasa de modificación de los proyectos relevantes iniciados por los presidentes entre 1999 y 2007.

TABLA 8

Modificaciones a legislación importante iniciada por el presidente, 1999-2007

Presidente	Proyectos aprobados	Proyectos modificados	Tasa de modificación
De la Rúa, 1999-2001	26	19	73,1
Duhalde, 2002-2003	21	18	85,7
Kirchner, 2003-2007	92	56	62,2
TOTAL	136	93	68,4

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de Bonvecchi y Zelaznik (2009).

Aquí aparece el mismo patrón ya señalado. Por un lado, el Congreso interviene activamente en la redacción de las leyes a través de las modificaciones introducidas durante el trámite parlamentario. De hecho, el Congreso sancionó con modificaciones el 68% de los proyectos presidenciales relevantes. Por otro lado, la frecuencia de las modificaciones varía inversamente con la base de apoyo legislativo del presidente. Es importante resaltar, sin embargo, que las mayorías de las modificaciones introducidas por el Congreso no alteró de manera sustancial el contenido de la propuesta original del presidente (Bonvecchi y Zelaznik, 2009).

Respecto de los proyectos no aprobados, es notable el hecho de que raramente algún proyecto del Ejecutivo haya sido explícitamente rechazado por el Congreso. Entre 1983 y fines de 2009, ello ocurrió sólo en tres ocasiones: el proyecto de reforma sindical de Alfonsín

en 1984, un proyecto de Menem para modificar la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina en 1992, y el proyecto de aprobación de la resolución 125 de Fernández de Kirchner en 2008, que establecía un nuevo sistema de retenciones impositivas a las exportaciones. El resto de los proyectos que no logró sanción fue quedando de lado a lo largo del proceso legislativo. De hecho, en el período 1999-2007, el 53% de los proyectos iniciados por el presidente que no se sancionaron murió en comisión en la cámara de origen.

2.1.3. Los vetos

El presidente ha hecho uso recurrente del veto como herramienta destinada a evitar acciones del Congreso sobre las cuales se oponía. La tabla 9 muestra la frecuencia de vetos según tipo (parcial o total), y según origen de la ley vetada (Ejecutivo o Legislativo).

TABLA 9

Vetos totales y parciales según origen de la iniciativa, 1983-2009

Presidente	Veto total		Veto parcial		Total (%)
	Ejecutivo	Legislativo	Ejecutivo	Legislativo	
Alfonsín, 1983-1989	0	37	1	11	49 (13%)
Menem, 1989-1995	0	47	27	34	108 (28%)
Menem, 1995-1999	0	44	14	28	86 (23%)
De la Rúa, 1999-2001	0	26	9	11	46 (12%)
Duhalde, 2002-2003	0	13	11	13	37 (10%)
Kirchner, 2003-2007	1	12	12	14	39 (10%)
Fernández de Kirchner, 2007-	0	1	3	13	17 (4%)
TOTALES	1	180	77	124	382

FUENTE: Elaboración de los autores sobre las bases de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el Honorable Senado de la Nación e Información Legislativa.

Todos los presidentes han hecho uso del poder de veto de manera extensiva. Los vetos presidenciales han sido predominantemente utilizados contra iniciativas originadas en el Poder Legislativo (80% de los vetos) y, en menor medida, para «limpiar» las iniciativas del Ejecutivo modificadas por el Congreso. Tal como muestra

la tabla 9, el presidente ha vetado de manera total sólo una ley originada por el mismo presidente, y casi dos tercios de los vetos parciales (62%) fueron dirigidos contra iniciativas del Congreso.¹⁷ El período que abarcan las dos presidencias de Menem fue durante el cual se utilizaron más frecuentemente los vetos de cualquier tipo (194 vetos, 50,5% del total de vetos desde 1983), aunque hay que tener en cuenta que fue el presidente que gobernó durante más años.

Dado que durante la mayor parte del período analizado el PJ ocupó la presidencia no es curioso que los presidentes peronistas hayan utilizado el veto con más frecuencia. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los gobiernos del PJ se han caracterizado por tener una base de apoyo legislativo más amplia que los radicales, por lo que no deja de ser significativo que el 87% de los vetos contra leyes iniciadas por el Ejecutivo haya sido durante presidencias peronistas. La tabla 10 ofrece una mirada más detallada sobre el origen de las iniciativas vetadas desde 1983.

TABLA 10

Vetos según origen de la iniciativa, 1983-2009 (porcentajes)

Presidente	Ejecutivo	Legislativo			Total
		Partido de gobierno	Partido de gobierno + oposición	Partidos de la oposición	
Alfonsín, 1983-1989	2,0	20,4	22,4	55,1	100
Menem, 1989-1995	25,0	23,1	25,9	25,9	100
Menem, 1995-1999	16,3	37,2	23,2	23,2	100
De la Rúa, 1999-2001	19,5	19,6	23,9	36,9	100
Duhalde, 2002-2003	29,7	32,4	10,8	27,0	100
Kirchner, 2003-2007	33,2	20,5	23,1	23,1	100
Fernández de Kirchner, 2007-	17,6	29,4	5,9	47,1	100

FUENTE: Elaboración de los autores sobre las bases de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el Honorable Senado de la Nación e Información Legislativa.

¹⁷ La curiosidad de vetar una ley con origen en el Ejecutivo no se debió a las modificaciones introducidas por el Congreso, sino a que la ley vetada modificaba otra ley que había sido recientemente derogada.

De la tabla 10 es curioso notar que durante la mayoría del período los vetos dirigidos contra proyectos iniciados por el Ejecutivo o el partido del presidente constituyen la mayoría. Sin embargo, esa tendencia es más aguda durante las presidencias peronistas que durante las radicales: sólo el 22 % de los vetos de Alfonsín y el 39 % de los de De la Rúa estaban dirigidos contra proyectos iniciados por el Ejecutivo o exclusivamente por el partido del gobierno. De hecho, durante el gobierno de Alfonsín la mayoría de los vetos fueron contra proyectos iniciados exclusivamente por legisladores de la oposición (55 %), seguido de cerca por el período de Fernández de Kirchner (a diciembre de 2009, 47 %).

Hasta aquí la utilización del veto por parte del Ejecutivo. ¿Cuál ha sido la respuesta del Congreso frente a los vetos? La tabla 11 presenta información respecto de las insistencias.

TABLA 11

Insistencias, según iniciativa, 1983-2009 (porcentajes)

Presidente	Vetos	Insistencias		Total	Insistencias / vetos (%)
		Ejecutivo	Legislativo		
Alfonsín, 1983-1989	49	0	1	1	2,0
Menem, 1989-1995	108	3	11	14	13,0
Menem, 1995-1999	86	3	13	16	18,6
De la Rúa, 1999-2001	46	0	6	6	13,0
Duhalde, 2002-2003	37	1	1	2	5,4
Kirchner, 2003-2007	39	0	0	0	0,0
Fernández de Kirchner, 2007-	17	0	0	0	0,0
TOTALES	382	7	32	39	10,2

FUENTE: Elaboración de los autores sobre las bases de datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el Honorable Senado de la Nación e Información Legislativa.

La tabla muestra que el Congreso sólo ha insistido exitosamente en el 10% de los vetos emitidos por el presidente, sin que haya diferencias apreciables entre la capacidad de insistir vetos a leyes iniciadas por el Ejecutivo o el Legislativo. Ello pone de

relieve el valor del decreto como instrumento reactivo, que permite al Ejecutivo bloquear efectivamente las decisiones del Congreso que lo alejan de sus preferencias. Es notorio que durante las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner el Congreso no haya insistido con éxito ninguna ley, y que incluso presidentes con bases legislativas poco sólidas, como Alfonsín y Duhalde, hayan podido mantener la mayoría de sus vetos.

2.1.4. Los DNU

Los apartados anteriores mostraron el impacto de los presidentes argentinos en la producción legislativa, ya sea iniciando leyes, como vetando leyes no deseadas. Sin embargo, se ha señalado que los presidentes argentinos poseen la capacidad de crear normas de carácter legislativo, capaces de cambiar de forma inmediata el *status quo* sin necesidad de pasar por el Congreso, o contar con una delegación legislativa previa. Aunque diseñado para usarse de manera excepcional, los decretos de necesidad y urgencia constituyen un instrumento normal de toma de decisiones por parte del presidente. La tabla 11 presenta la información sobre la frecuencia de su utilización, según presidencia.

Se ha señalado que es recién con la presidencia de Menem que los DNUs se constituyen en un instrumento normal, más que excepcional, de toma de decisiones y ello se ve reflejado en el hecho de que Alfonsín haya sido el presidente que menos decretos haya emitido durante el actual período democrático. Es de notar, sin embargo, que la presidencia de Fernández de Kirchner tampoco ha hecho uso frecuente de ese instrumento, a pesar de que el mismo se encuentra más establecido.

El uso de los DNU se encuentra escasamente relacionado con el contingente legislativo de los presidentes. Kirchner ha emitido una gran cantidad de decretos de necesidad y urgencia a pesar de contar con una mayoría legislativa en ambas cámaras durante la mayor parte de su presidencia, al igual que lo hizo De la Rúa, aunque con menor frecuencia, a pesar de encabezar un gobierno de coalición que no llegaba a contar con la mayoría en ninguna de las dos cámaras. También es de notar que la respuesta típica del Congreso a la emisión de los DNU ha sido el silencio legislativo, especialmente antes de la aprobación del mecanismo de control legislativo de los DNU en julio de 2006.

TABLA 12

Decretos de necesidad y urgencia por presidente, 1983-2010

Presidentes	DNU	Meses	DNU por mes
Alfonsín, 1983-1989	10	68	0,1
Menem, 1989-1995	167	72	2,3
Menem, 1995-19995	107	54	2,0
De la Rúa, 1999-2001	62	24	2,6
Duhalde, 2002-2003	155	17	9,1
Kirchner, 2003-2007	236	54	4,4
Fernández de Kirchner, 2007-	15	35	0,4
TOTAL	752	324	2,3

NOTA: Desde el 10-12-1983 al 10-10-2010.

FUENTE: Para los decretos emitidos entre 10-12-1983 y 24-08-1994, Ferreira Rubio y Goretti (1996). En este período se excluyen 170 decretos que pueden ser considerados como de necesidad y urgencia por su contenido, pero que no fueron emitidos como tales, lo que Ferreira Rubio y Goretti denominan «decretos no reconocidos». Para los decretos emitidos a partir de 24-08-1994, elaboración propia a partir de información provista por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. No se incluyen los 6 DNU emitidos durante la presidencia interina de Adolfo Rodríguez Saá.

Una forma de medir el impacto del uso del poder de decreto es el Índice de Iniciativa Legislativa estándar (SLI, por Standard Legislative Initiative).¹⁸ El SLI calcula la proporción de iniciativas de leyes del presidente respecto de la totalidad de normas de carácter legislativo impulsadas por el presidente (proyectos de ley y decretos). El índice varía entre 1 y 0. Un valor alto del SLI indica que el presidente prefiere utilizar la vía legislativa antes que el decreto. Cuanto menor es el índice, mayor es la utilización de decretos antes que proyectos de ley como vía para producir un impacto legislativo. La tabla 13 muestra los valores de SLI, por presidencia, considerando todas las iniciativas de ley presentadas por el presidente, y sólo las iniciativas relevantes.

La variabilidad en los valores de SLI evidente en la tabla indica que diferentes presidentes han optado por un balance par-

¹⁸ Ver Amorim Neto, Cox y McCubbins, 2003.

TABLA 13

Índice de iniciativa legislativa estándar, por presidente, 1983-2010

Presidente	SLI (todos los proyectos)	SLI (proyectos relevantes)
Alfonsín, 1983-1989	0,98	n.d.
Menem, 1989-1999	0,81	n.d.
De la Rúa, 1999-2001	0,72	0,50
Duhalde, 2002-2003	0,44	0,30
Kirchner, 2003-2007	0,59	0,41
Fernández de Kirchner, 2007-	0,92	n.d.

n.d.: no disponible.

Los proyectos relevantes excluyen acuerdos internacionales, homenajes, autorizaciones para que el presidente pueda salir del país, y transferencias de inmuebles.

FUENTE: Cálculos propios sobre datos de las tablas 7, 8 y 13.

ticular entre iniciar leyes o emitir decretos. La presidencia de Alfonsín es la que menos ha optado por la alternativa del decreto, lo cual es explicable por el hecho de que la emisión de DNU no estaba aún establecida como una herramienta normal de toma de decisiones. Sin embargo, la presidencia de Fernández de Kirchner se caracteriza por tener valores de SLI muy cercanos a los de Alfonsín, a pesar de que los DNU se han convertido ya en un instrumento de rutina. El radical de la Rúa y el peronista Menem son los otros dos presidentes con valores de SLI bastante superiores a 0,5. Es importante notar que la tabla también muestra, para tres de las presidencias, el SLI calculado sólo sobre las propuestas legislativas relevantes. En este caso, es notable que la proporción de iniciativas legislativas respecto de decretos desciende hasta colocarse en niveles que no superan valores de 0,5, lo cual indica que el impacto de los decretos es mayor cuando el foco se pone sobre iniciativas de importancia.

2.2. USO Y EFICACIA DE LOS RECURSOS FISCALES

El uso de los recursos fiscales por parte de los presidentes argentinos puede apreciarse mejor en el análisis de las leyes de contenido fiscal a cuya sanción han sido típicamente aplicados

(Bonvecchi, 2010). Todos los presidentes argentinos utilizaron transferencias intergubernamentales para pagar el apoyo de las provincias a iniciativas de contenido fiscal promovidas por el gobierno nacional –reformas impositivas, cambios en las reglas del federalismo fiscal, reformas de la legislación presupuestaria–. Sin embargo, no todos los presidentes utilizaron transferencias del mismo tipo ni en las mismas proporciones, habiendo incluso variaciones a lo largo de un mismo período presidencial. Los recursos fiscales de mayor discrecionalidad han sido utilizados con más frecuencia cuando los presidentes enfrentaron situaciones minoritarias en el Congreso y cuando sus partidos en el gobierno experimentaron caídas en su nivel de integración política como partidos nacionales.

La tabla 14 muestra la contribución de distintos tipos de recursos fiscales a la aprobación de leyes de contenido fiscal en las presidencias de Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. La columna de la derecha presenta el porcentaje de leyes fiscales presentadas por el Ejecutivo y aprobadas por el Congreso en cada año. Las columnas centrales indican la cantidad de veces que se utilizó cada tipo de transferencia –de alta discrecionalidad presidencial, media discrecionalidad presidencial y baja discrecionalidad presidencial– para obtener la aprobación de una ley de contenido fiscal en cada año.

Esta tabla muestra varios patrones recurrentes. El primero: los presidentes utilizaron más transferencias de alta discrecionalidad (ADP) para obtener la aprobación de leyes fiscales cuando enfrentaron una situación minoritaria en el Congreso. Ese fue el caso de Fernando de la Rúa en 2000 y 2001 cuando debió lidiar con una mayoría opositora en el Senado; el caso de Duhalde cuando debió tratar con una panoplia de facciones de los dos partidos nacionales en 2002; y el caso de Kirchner en 2006 cuando debió convertir la débil primera minoría obtenida en las elecciones de 2005 en una mayoría consistente. Los años 1991, 1998 y 1999 aparecen como anomalías, aunque en rigor sus condiciones fueron similares a las de 2002: un presidente justicialista debió tratar con un Partido Justicialista fuertemente dividido que complicó el funcionamiento coordinado de su primera minoría en la Cámara de Diputados. El segundo patrón recurrente es la contracara del primero: los presidentes utilizaron recursos fiscales de menor discrecionalidad (MDP y BDP) mientras mantuvieron mayorías o primeras minorías estables en el Congreso. Ese fue el caso de Menem entre 1992 y 1997, y

TABLA 14

Tipos de transferencias intergubernamentales, aprobación de leyes fiscales y nacionalización partidaria

Año	ADP	MDP	BDP	Leyes fiscales aprobadas (%)	PNS partido de gobierno
1990				16,67	0,88
1991	2			20,00	0,88
1992			3	22,22	0,88
1993		1		25,00	0,88
1994		1		55,56	0,84
1995		1	7	66,67	0,84
1996		1		44,44	0,82
1997				62,50	0,82
1998	5		1	54,55	0,81
1999	1			5,00	0,81
2000	4			46,67	0,76
2001	2			50,00	0,76
2002	4	1	1	38,89	0,68
2003				44,44	0,68
2004	1	5		75,00	0,76
2005	1	3	1	41,67	0,76
2006	5	1	3	57,14	0,73

Referencias: ADP (Alta Discrecionalidad Presidencial), MDP (Media Discrecionalidad Presidencial), BDP (Baja Discrecionalidad Presidencial).

FUENTE: Elaboración sobre datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y Bonvecchi (2010).

el de Kirchner en 2004-2005 y 2007. El tercer patrón recurrente es la relación directa entre productividad legislativa y uso de recursos discrecionales: a mayor uso de transferencias discrecionales, mayor proporción de iniciativas fiscales del Ejecutivo aprobadas. Con la excepción de las leyes obtenidas por Menem utilizando transferencias de baja discrecionalidad en medio de la crisis económica

de 1995, los mayores porcentajes de aprobación de leyes fiscales se corresponden con usos más intensos de transferencias de alta y media discrecionalidad presidencial.

La tabla también permite comparar la frecuencia de uso de cada tipo de transferencia intergubernamental con la evolución del indicador de integración política de los partidos, el índice de nacionalización partidaria (Party Nationalization Score, PNS) desarrollado por Jones y Mainwaring (2003). Según puede apreciarse, el uso de transferencias de alta discrecionalidad presidencial varía de manera inversa a la nacionalización del partido de gobierno: a menor nacionalización, mayor uso de transferencias altamente discrecionales. Ese fue el caso con Menem y el PJ en 1998-99, con de la Rúa y la UCR en 2000-01, con Duhalde y el PJ en 2002, y con Kirchner y el PJ en 2006-08. Cuanto más complica la desnacionalización la coordinación en los bloques legislativos gubernamentales, más recurre el Ejecutivo a transferencias de creciente grado de discrecionalidad para obtener aprobación a sus iniciativas. De ahí el escaso uso dado por los presidentes a las transferencias de baja discrecionalidad desde fines de los años 90.

El uso de estos recursos fiscales por parte de los presidentes ha permitido una creciente centralización de la autoridad fiscal en el Poder Ejecutivo Nacional. Esta centralización puede medirse a través del número de leyes aprobadas que confiere al Presidente autoridad para las bases y tasas de los impuestos, distribuir su recaudación, modificar la asignación de partidas presupuestarias y ampliar o disminuir el presupuesto. La tabla 15 muestra la contribución de cada tipo de transferencia intergubernamental a la sanción de leyes que generaron distintos grados de centralización de la autoridad fiscal. Se entiende por *centralización limitada* todo incremento de la autoridad fiscal del Poder Ejecutivo Nacional que se encuentre limitado por reglas o controles institucionales explícitos –tales como criterios para la manipulación de bases y tasas impositivas o requisitos de aprobación legislativa para las modificaciones presupuestarias. En cambio, se entiende por *mayor centralización* todo incremento de la autoridad fiscal del Presidente que no se encuentre sujeto a reglas o controles explícitos – tal como la delegación ilimitada para modificar tasas y exenciones impositivas. La *descentralización* consiste en la devolución de autoridad fiscal al Congreso o los gobiernos provinciales.

TABLA 15

Centralización de la Autoridad Fiscal, Tipos de Transferencias Intergubernamentales y Nacionalización Partidaria

Año	Mayor centralización	Centralización limitada	Descentralización	ADP	MDP	BDP	PNS partido de gobierno
1988	1	3		2		2	0,88
1989	5						0,88
1990	1	1					0,88
1991	2			2			0,88
1992	1	3				3	0,88
1993	1	1			1		0,88
1994	4	2			1		0,84
1995	4				1	7	0,84
1996	5	4			1		0,82
1997	5	1					0,82
1998	2			5		1	0,81
1999	4			1			0,81
2000	5			4			0,76
2001	2	2		2			0,76
2002	6	1		4	1	1	0,68
2003	1		2				0,68
2004	6		1	1	5		0,76
2005	9		1	1	3	1	0,76
2006	1		1	5	1	3	0,73
2007			1	1	4		0,73
2008			1	2			0,73

Referencias: ADP (Alta Discrecionalidad Presidencial), MDP (Media Discrecionalidad Presidencial), BDP (Baja Discrecionalidad Presidencial).

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de Información Legislativa del Ministerio de Economía para grados de centralización y Bonvecchi (2010) para transferencias intergubernamentales.

Esta tabla muestra una asociación entre centralización de la autoridad fiscal y discrecionalidad de las transferencias intergubernamentales: la creciente proporción de leyes de mayor centralización por sobre el resto de la legislación fiscal se corresponde con el creciente uso de transferencias de alta o media discrecionalidad presidencial. Sin embargo, este patrón se encuentra circunscripto al período 1998-2005; en la década del 90, la mayor centralización de la autoridad fiscal fue pagada por transferencias de menor discrecionalidad presidencial; y en la segunda mitad de los 2000 cayó la proporción de leyes centralizadoras y creció la de leyes descentralizadoras de la autoridad fiscal. Una explicación posible de estas variaciones es el tamaño de la coalición legislativa oficialista. Mientras el gobierno de Menem mantuvo mayoría en el Senado y primera minoría en la Cámara de Diputados consiguió centralizar la autoridad fiscal en el Ejecutivo recurriendo a sus contingentes parlamentarios; de ahí que utilizara menos transferencias intergubernamentales y de menor discrecionalidad para asegurar la aprobación de sus iniciativas. Los presidentes de la Rúa y Duhalde, en cambio, debieron lidiar con situaciones de gobierno dividido que los forzaron a utilizar transferencias con mayor nivel de discrecionalidad. También el presidente Kirchner recurrió a transferencias altamente discrecionales cuando en 2006 debió construirse una mayoría consistente en la Cámara de Diputados –pero estas transferencias no pagaron, a diferencia de los gobiernos anteriores, una mayor centralización de la autoridad fiscal sino una combinación entre mayor centralización y descentralización. Esta anomalía puede, no obstante, explicarse observando los cambios en la integración de los partidos.

La tabla también permite comparar el grado de centralización fiscal de las leyes aprobadas con la evolución del índice de nacionalización partidaria de los principales partidos argentinos. La comparación sugiere que la centralización de la autoridad fiscal varía de manera inversa a la nacionalización de los principales partidos políticos: a menor nacionalización, mayor centralización. Desde esta perspectiva puede apreciarse que la combinación entre leyes descentralizadoras y menor cantidad de leyes de alta centralización de la autoridad fiscal se corresponde con una estabilización en los índices de nacionalización partidaria. Ello aparece, en principio, como consistente con los incentivos que el Presidente y los partidos en el Congreso enfrentan en tal situación: el Presidente necesita centralizar autoridad fiscal para asegurar la aprobación de sus iniciativas;

los partidos necesitan descentralizar autoridad fiscal para maximizar beneficios para sus electorados locales o sectoriales; y ninguna de las partes prevé en lo inmediato una modificación de ese equilibrio. Tales incentivos son, pues, compatibles con producir legislación que centralice la autoridad fiscal en el Ejecutivo junto con otra legislación que devuelva parte de esa autoridad al Congreso y a las provincias.

3. Conclusiones

Este capítulo ha mostrado que el régimen político argentino se encuentra atravesado por dos tensiones esenciales. Por una parte, la tensión entre recursos de gobierno y condiciones para su uso: el régimen político confiere al Presidente recursos para gobernar de manera unilateral, pero condiciona su utilización a la distribución del poder partidario. Por otra parte, la tensión entre el uso de los recursos de gobierno y sus efectos sobre el funcionamiento del régimen político: los recursos de gobierno permiten al Presidente disciplinar políticamente a legisladores y gobernadores así como centralizar la autoridad fiscal, pero el uso pleno de estos recursos puede alterar el equilibrio entre los actores principales del régimen político y movilizarlos, eventualmente, a resistir o limitar el poder presidencial. El entrecruzamiento de ambas tensiones marca el ritmo de funcionamiento del presidencialismo argentino.

La tensión entre recursos de gobierno y condiciones para su uso ha podido apreciarse en el análisis de la utilización de los vetos y los decretos de necesidad y urgencia por parte de los presidentes argentinos en el actual período democrático. Los vetos permiten a los presidentes acercar la producción legislativa a sus preferencias cuando enfrentan situaciones de gobierno dividido o minoritario, y que tanto los vetos como los decretos sirven para alcanzar resultados equivalentes cuando los presidentes deben lidiar con partidos de gobierno faccionalizados, es decir, con baja cohesión.

La tensión entre el uso de los recursos de gobierno y el funcionamiento del régimen político ha podido apreciarse en la producción de legislación fiscal. El trabajo mostró que el uso de transferencias intergubernamentales crecientemente discrecionales por parte de los presidentes permitió un incremento en la centralización de la autoridad fiscal en el gobierno federal. Sin embargo, esa tendencia a la centralización ha variado con la integración de los partidos políticos: ha sido menor cuando la integración fue mayor, pero también

ha sido contrapesada por tendencias descentralizadoras en épocas de baja integración política de los partidos. Esta variación puede plausiblemente interpretarse como indicadora de una reacción de los gobiernos provinciales y de los propios legisladores nacionales al crecimiento de la autoridad fiscal del Presidente: el fortalecimiento del poder fiscal del Ejecutivo nacional debe ser compensado a los actores políticos subnacionales con recursos que les permitan proseguir, con alguna autonomía, sus propias carreras políticas.

Estas dos tensiones esenciales entre los recursos de gobierno, su utilización y sus efectos permiten caracterizar, siquiera de manera preliminar, al presidencialismo argentino como un régimen político en que el Poder Ejecutivo tiene a su disposición recursos para superar en forma condicional los problemas típicos de la división de poderes, pero no para transformar al presidente en un «dictador electivo».

Bibliografía

- ALEMÁN, Eduardo y CALVO, Ernesto (2008). «Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Argentina», en O'DONNELL, Guillermo *et al.* (eds.). *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas # 19, Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- ALTMAN, David (2000). «The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies», *Party Politics* 6:3, pp.259-283.
- AMORIM NETO, Octavio (2002). «Presidential Cabinets and Legislative Cohesion in Brazil», en MORGENSTERN, SCOTT y NACIF, Benito (eds.). *Legislative Politics in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- AMORIM NETO, Octavio (2006a). «The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas», *Comparative Political Studies* 39:4, pp.415-424.
- AMORIM NETO, Octavio (2006b). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*, Río de Janeiro: Konrad Adenauer/FGV.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary y McCUBBINS, Mathew (2003). «Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98», *World Politics* 55:4.
- BONVECCHI, Alejandro (2010). «The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina», *Inter-American Development Bank Research Department Working Paper* (de próxima publicación) Washington DC.
- BONVECCHI, Alejandro y LODOLA, Germán (2010). «The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of

- Coalition Building in Argentina», mimeo, Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK, Javier (2006). *La Construcción de la Mayoría Legislativa Kirchnerista*, Buenos Aires: PENT.
- BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK, Javier (2009). «When Ayes sound like Nays? Measuring Legislative Input on Presidential Agendas, Argentina, 1999-2007», Paper presentado para el *21st World Congress of Political Science*, Santiago, Chile, 12-16 de julio.
- CALVO, Ernesto (2007). «The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature», *British Journal of Political Science*, 37:2, pp.263-280.
- CHASQUETTI, Daniel (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la «difícil combinación»*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- CHEIBUB, José Antonio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- DEHEZA, Grace Ivana (1997). *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*, Tesis doctoral, European University Institute, Florencia.
- EATON, Kent (2001). «The Logic of Congressional Delegation: Explaining Argentine Economic Reform», *Latin American Research Review*, 36:2, pp.97-117.
- EPSTEIN, David y O'HALLORAN, Sharyn (1999). *Delegating Powers. A Transaction-Cost Politics Approach to Policymaking under Separate Powers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Matteo (1996). «Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional (julio 1989 - agosto 1994)», *Desarrollo Económico* 36:141.
- FILIPPOV, Mikhail; ORDESHOOK, Peter y SHVETSOVA, Olga (2004). *Designing Federalism - A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- JONES, Mark (1995). *Electoral Laws and the Survival of Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- JONES, Mark (2002). «Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress», en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- JONES, Mark y MAINWARING, Scott (2003). «The Nationalization of Parties and Party Systems: an empirical measure and an application to the Americas», *Party Politics*, 9:2.

- LEIRAS, Marcelo (2006). *Todos los Caballos del Rey – La Integración de los Partidos Políticos y el Gobierno Democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires: Prometeo.
- LUPHART, Arend (1994). «Presidentialism and Majority Democracies: Theoretical Observations», en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LINZ, Juan (1994). «Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?», en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MAINWARING, Scott (1993). «Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The Difficult Combination», *Comparative Political Studies* 26:2, pp.198-228.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MAYHEW, David (1991). *Divided we Govern*. New Heaven: Yale University Press.
- MUSTAPIC, Ana María (2000). «Oficialistas y Diputados: las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina», *Desarrollo Económico* 156, pp.571-595.
- MUSTAPIC, Ana María (2002). «Oscillating Relations: President and Congress in Argentina», en MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.23-47.
- NEGRETTO, Gabriel (2002). «¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina», *Desarrollo Económico* 42:167.
- RODRÍGUEZ, Jesús y BONVECCHI, Alejandro (2006). «El Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario Argentino (1984-2004)», *Desarrollo Económico* 180, pp. 487-521.
- SHUGART, Matthew y CAREY, John (1992). *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press.
- SPILLER, Pablo T. y TOMMASI, Mariano (2007). *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. A Transactions Cost Approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- STROM, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- VALENZUELA, Arturo (1993). «Latin America: Presidentialism in Crisis», *Journal of Democracy* 4:4, pp.3-16.
- ZELAZNIK, Javier (2001). *The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America*, Tesis doctoral (inédita). University of Essex, Colchester.

EL PRESIDENCIALISMO MODERNO EN BRASIL¹

OCTAVIO AMORIM NETO

1. Introducción

Se ha considerado tradicionalmente que en Estados Unidos impera el modelo arquetípico de gobierno presidencial. Hasta que, hace algunos años, el politólogo italiano Sergio Fabbrini (1999) argumentó que esta visión tradicional era inexacta, ya que en un modelo de moderno gobierno presidencial, el presidente es políticamente predominante en todas las áreas decisorias, situación ésta que no se verifica en EE.UU. En este país, por ejemplo, el presupuesto es controlado por el Congreso. Para Fabbrini, este país no tiene ni un moderno sistema presidencial ni un viejo sistema de separación de poderes; lo que posee en realidad es un *sistema de gobierno separado*, en la medida en que ha ensayado, históricamente, diferentes equilibrios institucionales entre el Ejecutivo y la Legislatura. Cabe también destacar que ni siquiera el aumento de protagonismo de la presidencia desde la década de 1930 ha eliminado la independencia del Congreso (Fabbrini, 1999:113).

Según los criterios de Fabbrini, el nuevo régimen democrático brasileño (iniciado en 1985) sería un ejemplo claro de un moderno gobierno presidencial. En el gigante sudamericano, el presidente, al mismo tiempo que disfruta de la gran legitimidad que le confiere su elección directa por el pueblo, goza de amplias prerrogativas constitucionales relativas tanto a la política interior como a la política exterior. De la misma forma, controla el vasto aparato burocrático de la administración pública a nivel federal. Consecuentemente, el Poder Ejecutivo es el centro de gravedad del régimen político.

En el caso brasileño, la centralidad del Poder Ejecutivo deriva no sólo de la estructura constitucional, sino también de

¹ Algunas partes de este capítulo contienen material ya publicado en Amorim Neto (2007a; 2007b; 2008). El autor agradece la labor de Marcelo Vieira, como asistente de investigación.



alternativa
académica
CBC

CAPÍTULO IV. *El Proceso de las políticas públicas*

1. Introducción. 2. El enfoque procesal de la política pública: sus orígenes y evolución. 3. La definición del problema (o el origen de la política a través de la problematización de la realidad). 4. La formación de la agenda. 5. La construcción de alternativas. 6. La toma de la decisión. 7. El proceso de implementación de las políticas. 7.1. La implementación como problema. 7.2. Los estudios sobre el proceso de implementación. 7.3. Las perspectivas para el análisis de la implementación. 7.4. El éxito de la implementación. 8. La evaluación. 8.1. Evolución de los abordajes en torno a la evaluación.

1. INTRODUCCIÓN

La constitución del campo de las ciencias de políticas –tal como se señaló en el capítulo anterior– tiene su origen en los años cincuenta a la luz de los pioneros trabajos publicados por Harold Lasswell (Lasswell, 1951, 1953, 1956). En aquellos trabajos, el padre fundador de las ciencias de políticas –como usualmente se lo conoce a Lasswell– desarrolla un programa de investigación que busca articular de forma sistemática la ciencia (o el conocimiento científico) con el proceso de toma de decisiones.

El ambicioso proyecto planteado por Lasswell (1951), la “orientación hacia las políticas”, se desplegaba en dos dimensiones de forma simultánea. Por un lado, se interesaba por el estudio del proceso de la política (*policy process*): esto es, por el desarrollo de un conocimiento científico que permita explicar la formación, formulación y ejecución de las políticas públicas utilizando los métodos y saberes de las todas ciencias sociales y la psicología (propuesta interdisciplinaria). Por otro, en las necesidades de inteligencia de ese proceso de la política: esto es, en la incorporación y utilización de esos saberes o conocimientos para mejorar la calidad y cantidad de la información disponible y proveer de mejores modelos causales (teorías científicas) a los tomadores de decisiones de política pública.

Si bien en la propuesta inicial de Lasswell estas dos dimensiones (conocimiento del y conocimiento en el proceso de la política) debían estar perfectamente articuladas, en la práctica dieron origen a dos subcampos y tipos de prácticas al interior de las ciencias de políticas. Recuperando la importancia de la primera de aquellas

dimensiones, se va ir desarrollando y consolidando un proyecto –más o menos interdisciplinario, según el caso o las instituciones académicas involucradas– de investigación y formación académica casi exclusivamente orientado a la búsqueda de datos y teorías que permitan explicar el proceso de la política pública. En tanto, de la preminencia de la segunda dimensión se desarrollará un proyecto orientado al *policy analysis* (propuesta en general multidisciplinaria) que pretende volver más científico el proceso de toma de decisiones, dotando a los decisores de información adecuada para el diseño e implementación de mejores políticas.

Entorno a la primera de estas dimensiones (vinculada a la consolidación de un proyecto de investigación académico) es que surgen los primeros intentos de generar marcos analíticos adecuados que puedan orientar y estructurar el estudio de las políticas públicas. En este contexto en los años cincuenta comienza a desarrollarse lo que se ha conocido como el enfoque procesal de la política pública (también denominado modelo secuencial o modelo de fases o etapas de las políticas). La importancia que ha adquirido este enfoque –que ha sido hegemónico hasta finales de los años setenta al interior de las ciencias de políticas– reside en su capacidad para facilitar el estudio de fenómenos complejos como las políticas, mediante la simplificación a través de esquemas que permitan discriminar y clasificar mejor los fenómenos a analizar y guiar al investigador en la identificación de sus preguntas de investigación y unidades de análisis (Lasswell, 1953)¹.

El propósito de este capítulo es presentar el enfoque procesal de las políticas, una conceptualización muy extendida por su carácter analítico y heurístico, que consiste en abordar las políticas públicas como un proceso estructurado en distintas etapas o fases interrelacionadas, e identificar las cuestiones, preguntas y problemas que en cada una de esas etapas se buscan resolver.

2. EL ENFOQUE PROCESAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA: SUS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

El estudio de la política pública como proceso ha constituido un punto de inflexión en la disciplina de las políticas públicas puesto que ha permitido superar aquella concepción según la cual el análisis de la política pública se restringía al momento decisional, al estudio de la “gran decisión” de la autoridad.

1 Sobre este punto se han centrado también una de las críticas que posteriormente se le han hecho a este enfoque y que se profundizarán en el Capítulo VI.

La primera versión de este enfoque procesal de la política pública ha sido planteada por el padre fundador de las ciencias de políticas públicas, Harold Lasswell. La propuesta de Lasswell (1956) identificaba originalmente siete etapas: a) inteligencia: refiere a la importancia de la información y el conocimiento para la generación de modelos causales que permitan la planificación y la predicción; b) promoción: se vincula a la generación de alternativas de políticas; c) prescripción: se centra en el proceso de promulgación de las reglas; d) invocación: refiere a la caracterización provisional de conductas en función de las prescripciones establecidas en la etapa anterior; e) aplicación: se aboca al análisis del proceso de implementación de las reglas o decisiones; f) terminación: refiere al final de la política, una vez concluido el proceso de implementación, y g) evaluación: se centra en el estudio de las consecuencias o efectos que la política genera, y que sirven para retroalimentar el proceso.

Retomando la propuesta de Lasswell, otros autores han desarrollado y perfeccionado el modelo, ampliando el número de etapas y/o precisando en cada una de ellas la naturaleza de las preguntas a responder, esto es, la especificidad de los procesos políticos y técnicos involucrados, los requerimientos informacionales, los actores movilizados, el tipo de conflictividad que se genera, así como las aproximaciones metodológicas adecuadas. Entre estos autores se destacan las contribuciones realizadas especialmente en la década del 70 por autores como Jones (1970), Rose (1973), Brewer (1974), Anderson (1975), Jenkins (1978) o May y Wildavsky (1978). No es la intención desarrollar aquí cada una de estas aproximaciones, aunque resulta importante detenerse brevemente en dos de esas contribuciones.

La primera de ellas es la realizada por Jones (1970). Según este autor, es posible identificar cinco etapas en el proceso de las políticas: 1) la identificación del problema que reclama la atención del gobierno o sobre el que el gobierno desea/prende intervenir; 2) la formulación de la política, que abarca la construcción de alternativas de políticas y la selección de un curso de acción; 3) la legitimación de la política o curso de acción elegido, esto comprende la argumentación, evidencias, símbolos y fundamentos que están detrás de la política pública elegida; 4) la aplicación, que refiere al proceso de administración o gestión de la política y que supone la conversión de los insumos puestos a disposición en productos o resultados consistentes con las metas establecidas en el estatuto de la política pública; y e) la evaluación, que supone la medición de los resultados o consecuencias que la política produce sobre el contexto, los comportamientos de los actores, sus percepciones y, en especial, sobre el problema atendido. Según este autor, cada una de estas etapas del proceso

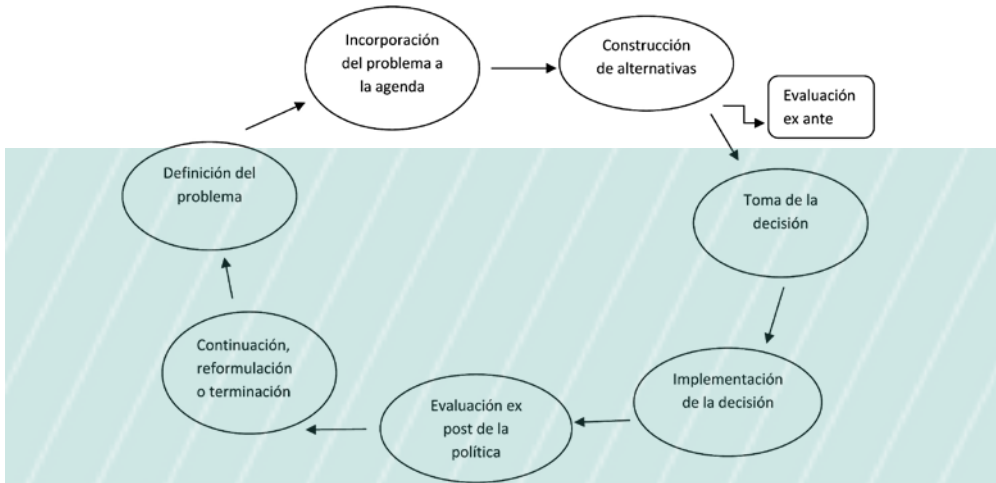
se vincula con distintas actividades funcionales, que son categorizadas de forma diferente desde el punto de vista del gobierno, y que están asociadas con distintos productos (*outputs*) (Jones 1970: 14).

Otra contribución importante es la realizada por Anderson (1975), quien reconoce explícitamente que la estructuración del proceso de las políticas en etapas es una construcción teórica, y que por tanto es posible encontrar en los procesos reales ciertas superposiciones o límites mal definidos². Según este autor también es posible identificar cinco etapas, aunque las denomina de forma distinta: 1) la agenda: refiere a los problemas que reciben la atención por parte del gobierno y supone explicar el proceso por el cual ciertos problemas son atendidos (no necesariamente resueltos) y otros no; 2) la formulación de alternativas: comprende el desarrollo de propuestas de cursos de acción que sean aceptables, pertinentes y factibles, y exige dar cuenta de la racionalidad o no de ese proceso y del rol que juegan las ideas y el conocimiento experto; 3) la adopción de la decisión: incluye la elección y legitimación de un curso de acción y requiere explicar por qué se ha elegido o priorizado ese política en lugar de las otras alternativas; 4) la implementación: refiere al proceso de aplicación de la política y supone explicar los comportamientos administrativos que desencadena la política y la relación (causal) entre estos y los resultados de la política; y 5) la evaluación: refiere a los esfuerzos que los gobiernos realizan con el propósito de determinar la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas seleccionadas.

En este capítulo utilizaremos la clasificación propuesta por Aguilar Villanueva (1996a), quien amplía las clasificaciones anteriormente propuestas. Según el autor, el proceso de la política pública comprende siete etapas.

2 Es preciso formular aquí una importante advertencia. En efecto, pensar la política pública como un proceso que comprende varias etapas solo constituye un dispositivo analítico; razón por la cual esta conceptualización no debe conducir a pensar las etapas como eventos sucesivos, ordenados cronológicamente y realmente separables puesto que en la práctica tienden a superponerse unas a otras.

El proceso de las políticas públicas



La primera es la definición del problema. Aquí lo importante es determinar cuál es el problema, cuáles son sus dimensiones o componentes y cuáles sus causas. La segunda es la formación de la agenda, que consiste en analizar qué factores contribuyen a que una situación se convierta en problema y ese problema en objeto de una acción gubernamental, y quienes son los actores que intervienen en el proceso. La siguiente etapa es la construcción de opciones, que consiste en analizar cuáles son las alternativas disponibles y viables para resolver el problema y qué riesgos, beneficios y costos acompaña a cada una de ellas. La cuarta etapa es la toma de decisión. Aquí el problema es determinar cuál de todas las alternativas disponibles constituye la mejor opción. La próxima etapa es la implementación de la política que consiste en analizar cuáles son las acciones conducentes para llevar a cabo exitosamente la decisión, para alcanzar los objetivos y metas que la política se propone. La sexta es la evaluación de la política. En esta etapa lo importante es decidir qué y cómo evaluar y para qué fines. Así llegamos a la última etapa, la de terminación o continuación de la política, que consiste en decidir a la luz de los insumos que brinda la evaluación si la política debe continuar, finalizar o revisarse.

FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	PREGUNTAS QUE PLANTEA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en qué medida?
ESTRUCTURACIÓN DE LA AGENDA	¿Qué factores contribuyen a que determinadas situaciones se conviertan en problemas? ¿Cuándo y por qué ciertos problemas merecen la atención del gobierno? ¿Qué actores intervienen?
FORMULACIÓN DE ALTERNATIVAS	¿Cuál es nuestro plan para enfrentar el problema? ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades? ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas? ¿Qué riesgos, beneficios y costos acompañan a cada alternativa? ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?
TOMA DE DECISIONES	¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada? ¿Cuál es el rol de la racionalidad en ese proceso?
IMPLEMENTACIÓN	¿Quién es el responsable de la implementación? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleve cabo de acuerdo al plan previsto? ¿Qué conflictos pueden surgir en la implementación? ¿Con qué consecuencias?
EVALUACIÓN	¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política? ¿Hay que continuar o terminar la política? ¿Podemos decir que la política ha sido justa?

Fuente: Elaboración propia en base a Aguilar Villanueva (1996).

3 LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA (O EL ORIGEN DE LA POLÍTICA A TRAVÉS DE LA PROBLEMATIZACIÓN DE LA REALIDAD)

Esta etapa refiere al proceso a través del cual ciertos actores sociales identifican y definen un problema y lo convierten en socialmente relevante. Esta fase se encuentra estrechamente ligada (y a veces se superpone) a la etapa de formación de la agenda puesto que “colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno” (Aguilar Villanueva, 1996b: 51). Sin embargo, la identificación y definición de un problema por parte de uno o varios grupos sociales, o incluso por algún ámbito administrativo, no supone necesariamente su inclusión en la agenda, pues pueden quedar postergados por la escasa prioridad asignada por el gobierno o porque la atención pública está ocupada (o distraída) con otras problemáticas

Ahora bien, para poder definir un problema es preciso disponer de información que permita reconocer los componentes relevantes del problema, cuáles de ellos son nocivos o percibidos como nocivos, cuáles de esos componentes son tratables gubernamentalmente y cuáles son los costos económicos que la atención de ese problema genera. Además, es necesario disponer de teorías o modelos explicativos que permitan comprender las causas del problema y, al mismo tiempo, definir cuáles de esas causas son tratables y cuáles no, según consideraciones económicas, organizacionales y conductuales/morales. Asimismo es preciso comprender los efectos en tiempo y espacio que el problema puede generar, y evaluar para quién constituye un problema, las razones por las que lo han impulsado y cuáles son los costos políticos que ese problema genera.

Aun así la tarea de definir un problema es doblemente complicada. Por un lado, ello se debe a que los problemas públicos son problemas de gran complejidad que impiden un ataque integral al problema y, por tanto, su solución definitiva. Ante esta situación la única alternativa disponible consiste en desagregar los grandes y complejos problemas públicos en pequeños problemas que puedan ser abordados por el gobierno con los recursos que dispone. “Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos ‘no hay solución sino resolución’. Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática” (Aguilar Villanueva, 1996b: 56).

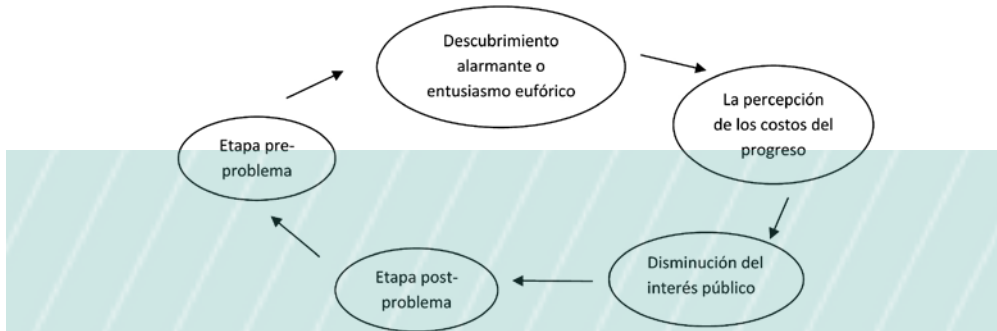
Por otra parte, es preciso reconocer que los problemas no existen por sí mismos sino que son hechos o cuestiones las que pueden o no ser definidas como problemas. Por tanto, cuando se habla de problema no solo hay que tomar en consideración

la situación factual (la realidad) sino también el conjunto de creencias, valores y expectativas individuales, grupales o sociales, puesto que son éstas últimas las que terminan por transformar algunos hechos en problemas. Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Cobb y Elder, 1971).

Es por ello que la definición que se le dé a un problema siempre va a ser frustrante para algunos actores puesto que en sociedades abiertas y democráticas la posibilidad de generar un consenso en torno a las causas del problema y su solución (es decir, en torno a su definición) no solo es remota sino además imposible. Los problemas públicos, al ser construcciones sociales y no realidades objetivas, dependen de las valoraciones, percepciones y perspectivas de los ciudadanos, grupos involucrados y actores, que resultan de la contrastación de ciertos criterios de deseabilidad (subjetivos) con la interpretación (también subjetiva) que los actores realizan de la realidad. A su vez esos criterios de deseabilidad así como la forma en que se construye la realidad son necesariamente múltiples por la multitud de agentes sociales involucrados, lo que implica la coexistencia de visiones diferentes y en conflicto, la postulación de relaciones causales no consensuadas y la movilización de recursos en competencia. Por tanto, el desafío consiste en construir una definición del problema aceptable que supere los conflictos y polémicas (sin eliminarlos) que se puedan generar en torno a él.

Los problemas presentan además una dimensión temporal. Como bien señaló Downs (1972) los problemas atraviesan por un período de maduración, lo que implica que pueden ser objeto de atención y debate por parte de ciertos actores sin por ello convertirse en políticamente significativos. Cuestiones sin impacto cotidiano en la vida de los ciudadanos, o no vinculados a grupos de interés con cohesión o capacidad de articulación suficientes, pueden pasar largos períodos sin transformarse en problemas que merezcan la atención por parte del gobierno. Preocupado en cuestiones ligadas a la problemática ambiental (que en aquellos años iba adquiriendo relevancia política), Downs (1972) sugiere que los problemas siguen un ciclo de atención. A lo largo de este ciclo, los medios masivos de comunicación juegan un rol fundamental, aunque no necesariamente decisivo.

Ciclo de atención de los problemas



Fuente: Downs (1972).

La primera etapa (anterior al problema) supone que los expertos y científicos, o incluso los tomadores de decisión, reconocen una situación indeseable o una necesidad insatisfecha pero que no ha captado aún la atención pública o el interés público es escaso.

La segunda etapa (descubrimiento alarmante y entusiasmo eufórico) implica que el tema se reconoce como problema a partir de un desastre o evento más o menos inesperado que concita la atención pública y provoca la demanda de una intervención por parte del gobierno. No podemos ignorar, sin embargo, que los problemas pueden manifestarse en el presente con una gravedad reducida, aun cuando las tendencias futuras puedan indicar su acrecentamiento (lo que vuelve a poner en el centro de la discusión la dimensión temporal de los problemas).

La tercera etapa (la percepción del precio del progreso) implica el cálculo de los costos y beneficios que implica la atención (o no) del problema. Este cálculo no es solo económico sino además social y político, puesto que los problemas impactan muchas veces de forma desigual sobre los grupos sociales (¿El problema es de todos o de un segmento relativamente minoritario? Los padecimientos son el producto (intencionado o no intencionado) de un conjunto de arreglos sociales que proporcionan beneficios significativos a una mayoría social o a una minoría poderosa).

La cuarta etapa (el descenso gradual del interés público) supone que los temas pierden intensidad con el paso del tiempo, a menos que haya actores bien interesados en mantener a la luz el problema. Esta pérdida de intensidad es producto de diversos factores: a) el paso del tiempo, b) el desánimo que en algunos genera la magnitud

del esfuerzo a realizar, c) el “aburrimiento”, en especial cuando algunos juzgan que el problema pierde sus aspectos más emocionantes y, simultáneamente, un nuevo tema/espectáculo llama su atención.

La quinta y última etapa (posterior al problema) es la que corresponde a la pérdida de importancia del problema. Aquí la pregunta refiere a las consecuencias del problema, incluyendo la presencia o no de cristalizaciones institucionales que emergen a raíz de la atención gubernamental de este.

A raíz importancia de esta fase reside en que la manera de definir el problema condiciona los objetivos que persigue y los instrumentos que utiliza la política pública. De este modo, los grupos o actores que disponen de capacidades suficientes para plantear una definición aceptable del problema son aquellos que terminan influyendo de manera determinante sobre la decisión; es decir “quien define es quien decide”.

4. LA FORMACIÓN DE LA AGENDA

En esta etapa el problema consiste en explicar las características que asume “el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública” (Cobb, Ross y Ross, 1976: 126). La importancia de este proceso se debe, por un lado, a que –como ya se señaló– los problemas no constituyen realidades objetivas sino más bien cuestiones por definir y, por otro, a que la capacidad de atención de problemas por parte del gobierno es siempre limitada.

No está demás advertir que no todos los hechos que son definidos como problemas se transforman necesariamente en públicos, puesto que muchos de ellos son definidos como problemas privados. Lo importante aquí es detectar cuál es el código que permite calificar a un problema como público, diferenciando de ese modo los problemas públicos de los privados. Este código está constituido, en primer lugar, por la cultura y los valores de una sociedad. En palabras de Aguilar Villanueva: “Leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental” (1996b: 42).

Sin embargo, esos códigos no son suficientes para explicar por qué ciertos problemas adquieren el carácter de públicos mientras otros no. En efecto, además existen actores (intelectuales) que promueven la calificación de esos problemas como públicos, movilizándolo para ello todos los apoyos necesarios. Aparecen así como impulsores de nuevos temas, negociadores y creadores de opinión para que el problema alcance la dimensión de público. Volveremos sobre este punto más adelante.

En esta tarea también es importante el rol que desempeñan los medios de comunicación, puesto que la importancia y el tiempo que le pueden otorgar a ciertos problemas constituye una ayuda sustancial para que estos logren ser calificados como públicos. Las primeras investigaciones realizadas en los años setenta (McCombs y Shaw, 1972, 1976) intentaron mostrar a partir de estudios de caso la importante influencia que los medios de comunicación ejercían tanto sobre la conformación de la agenda gubernamental como la agenda pública. Sin embargo, investigaciones posteriores plantearon algunas críticas al modelo causal que se intentaba validar, al reconocer que las vinculaciones entre los medios de comunicación, los grupos de interés y los tomadores de decisión son mucho más complejas y que la relación entre medios y agenda institucional es de una influencia recíproca (Rogers y Dearing, 1987)³.

Llegados aquí resulta útil introducir la distinción realizada por Cobb y Elder (1972) entre agenda sistémica o pública y agenda gubernamental o institucional. En efecto, mientras la agenda sistémica se compone de todos aquellos hechos que han sido definidos como problemas públicos por los miembros de la comunidad política, la agenda gubernamental está integrada solamente por aquellos problemas públicos que efectivamente han sido aceptados como tales por los decisores de política.

A su vez, es preciso señalar que no todos los problemas calificados como públicos por la sociedad necesariamente se incorporan a la agenda de gobierno y si logran ser incorporados no siempre son considerados prioritarios. El interrogante que se plantea aquí es saber cuáles son los factores que explican que solo algunos problemas públicos ingresen a la agenda de gobierno. Algunos autores (Cobb y Elder, 1972; y Kingdon, 1984) sugieren que el establecimiento de la agenda de gobierno es un proceso decisional mal estructurado y contingente que se asemeja al modelo “bote de basura” puesto que, ante la sobrecarga de asuntos y demandas provenientes de la “agenda sistémica”, la selección de una cuestión como objeto merecedor de atención gubernamental es resultado de la confluencia no totalmente casual pero tampoco previsible de problemas, soluciones, actores participantes y oportunidades de elección.

Sin embargo, varios factores de contexto le otorgan cierto grado de previsibilidad al proceso de formación de la agenda gubernamental, filtrando selectivamente los problemas y demandas provenientes de la sociedad. En primer lugar, motivos

3 Completando la diferenciación que realizan Cobb y Elder (1972) entre agenda sistémica y agenda institucional, Rogers y Dearing (1987) agregan un tercer tipo de agenda: la agenda de los medios.

ideológicos, políticos y constitucionales determinan que la atención prestada por el gobierno se restrinja solo a ciertos problemas de la agenda sistémica, al establecer ciertos límites a la legitimidad de su intervención y al generar una mayor sensibilidad del gobierno y las dependencias gubernamentales por ciertos asuntos y grupos mientras que mayor resistencia y hostilidad hacia otros. Se configura así, según Aguilar Villanueva (1996a), un patrón de atendibilidad y aceptabilidad de los problemas públicos. Asimismo, existe un patrón de plausibilidad político administrativo que está determinado por la restricción de recursos (fiscales, humanos, legales, tecnológicos, morales, políticos y organizacionales) e ideas que padece todo gobierno. Ello sugiere que si una situación percibida socialmente como problemática no se condice con el universo de respuestas disponibles y viables no tendrá oportunidad de llamar la atención del gobierno. Finalmente, asistimos a la existencia de un patrón de receptividad que colabora en la estabilización y orden de los reclamos sociales. En efecto, es posible que ciertos problemas públicos no encuentren oportunidades para llamar la atención del gobierno en la medida que este se halla ocupado en asuntos previos o en aquellos que forman parte de la propia rutina gubernamental. Sin embargo, ciertas circunstancias o momentos específicos (por ejemplo, el cambio de clima en la opinión pública, los cambios producidos en el parlamento que alteran la correlación de fuerzas, cambios en la conducción presidencial y, particularmente, eventos críticos) pueden constituir una oportunidad propicia aunque de duración limitada –denominada *policy windows*– para despertar la atención del gobierno.

Asimismo, ciertas particularidades que presentan los problemas públicos pueden contribuir a aumentar las probabilidades que estos tienen de llamar la atención de los gobiernos. Por ejemplo, aquellos problemas que son objeto de una amplia atención o conocimiento por parte del público y requieren algún tipo de intervención de alguna entidad gubernamental, aquellos que están definidos genéricamente sin tecnicismos y presentan aspectos nuevos y de significación para grandes números de la población, y aquellos que están dotados de una fuerte carga emocional o han alcanzado proporciones de crisis, tendrán mayores oportunidades de ingresar a la agenda de gobierno.

Más allá de estos elementos enunciados, el factor más importante en la formación de la agenda de gobierno “es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno” (Aguilar Villanueva, 1996b: 44). En efecto, son los actores quienes tienen la capacidad para fijar la agenda gubernamental. Sin embargo, se han elabo-

rado diversas teorizaciones y desarrollado profundos debates respecto a quienes son estos actores que pueden determinar la agenda de gobierno. Una de ellas, la corriente que se desprende del pensamiento marxista, sostiene que la fijación de agenda es controlada por las clases dominantes, ya sea promoviendo sus propios problemas o impidiendo de distintas maneras la incorporación de ciertos problemas nocivos a sus intereses (Lukes, 1985). El pluralismo democrático, por su parte, sostiene que son los grupos de interés quienes compiten abiertamente entre sí —en situación de desigualdad— por fijar la agenda de gobierno (Lindblom, 1999). Otra visión es la del corporativismo o neocorporativismo, según la cual son las corporaciones ligadas a la relación capital-trabajo quienes tienen la capacidad para controlar la formación de la agenda (Schmitter, 1979). Una perspectiva muy distinta a las anteriores —puesto que son de matriz socio-céntrica— es la que, al reconocer al Estado cierto grado de autonomía, resalta la capacidad que las élites político-burocráticas tienen para fijar la agenda de gobierno (Skocpol, 1989). Por último, la corriente administrativista —más ligada al análisis de política pública— sostiene que son las redes (que incluyen a actores público-estatales, público-no estatales, y privados) ligadas a cada uno de los asuntos en cuestión —*issue networks*— quienes tienen la capacidad de controlar la formación de la agenda de gobierno (Hecló, 1978).

Los aspectos enunciados hasta aquí permiten identificar algunos factores que determinan el acceso de un problema percibido como socialmente relevante a la agenda.

- i) *El poder*: La inclusión de una cuestión en la agenda es el resultado de un proceso de competencia entre asuntos y necesidades y confrontaciones de perspectivas sobre el problema, sus contenidos sustanciales o los procedimientos adecuados su tratamiento y resolución. Esas competencias y confrontaciones involucran a actores sociales con diferentes recursos, capacidades organizacionales y de gestión, así como articulaciones con los ámbitos institucionales establecidos, pero también a actores gubernamentales y estatales. La consecuencia de ello es que los actores con más recursos no solo tienen la capacidad para influenciar esos procesos, sino que también la tienen para determinar los enunciados mismos de los problemas. La agenda pública no solo impacta sobre qué pensamos acerca de determinados eventos, sino que también sobre qué eventos pensamos.
- ii) *Los valores*: La incorporación de un problema a la agenda no resulta necesariamente de una modificación de la situación enfrentada, o de las rela-

ciones de fuerza (poder) entre los actores involucrados, sino que también puede ser el producto de una diferente evaluación de esa situación. El cambio en los valores sobre algún aspecto de la realidad puede contribuir a que determinadas situaciones se problematicen y se incorporen a la agenda sistémica.

- iii) *Las tecnologías*: La disponibilidad de nuevas tecnologías de intervención, pero también de nuevos conocimientos, puede convertir a un ámbito de la realidad no problematizado anteriormente en un objeto de debate público.

5. CONSTRUCCIÓN DE OPCIONES DE POLÍTICA

Si bien esta etapa, al igual que la siguiente (toma de decisión), se analizará con mayor detalle en el capítulo siguiente, resulta útil señalar algunos aspectos o cuestiones que están en juego en esta fase de la política pública. En términos generales, esta etapa se corresponde con la identificación de distintos cursos de acción y con la construcción de escenarios prospectivos que indiquen los horizontes de factibilidad y las consecuencias probables de cada una de las opciones identificadas para la resolución de los problemas. Esta es la etapa del analista de políticas, en tanto generador de un conocimiento que se pone al servicio de la toma de decisión.

Sin embargo, chocan aquí dos concepciones bien enfrentadas. Por un lado están quienes, desde paradigmas positivistas, sostienen que la tarea del analista en esta etapa remite a un proceso científico guiado por criterios técnico-instrumentales (esto es, un análisis estrictamente racional). Por otro, aquellos que desde paradigmas pospositivistas sostienen que el analista es un “artesano” y el análisis de políticas un “arte”. En palabras de Majone (1997: 83) “cuando comparamos al analista con el artesano no estamos usando simplemente una metáfora: hay una semejanza real en su trabajo. En el análisis de políticas (...) el éxito depende mucho de un conocimiento profundo de los materiales de trabajo y herramientas, de una relación muy personal entre el hombre y su tarea. (...) El estilo puede desempeñar, en la determinación del valor y la aceptabilidad del producto analítico, un papel tan importante como en el trabajo artesanal”.

Desde una óptica absolutamente racional, la tarea en esta fase consiste en identificar todas aquellas alternativas –las diferentes políticas y medios disponibles– que permiten resolver efectiva y definitivamente el problema, considerando los riesgos y/o beneficios que acompañan a cada una de ellas. Sin embargo, este modelo de

racionalidad pura o estricta ha demostrado tener importantes limitaciones⁴, las que condujeron a autores como Lindblom (1959) a proponer –en contraposición a ese modelo- el modelo incremental. Según este último, el modelo de racionalidad estricta no puede explicar ni describir el proceso de construcción de opciones de política y de toma de decisiones tal como se desarrolla en la realidad. En efecto, las opciones que toma en cuenta el decisor no son todas y ni siquiera las mejores opciones sino solo aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas llevadas a cabo con anterioridad. Ello se debe a que cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, la anticipación de sus consecuencias e impactos (costos y beneficios) resulta más dificultosa. De este modo, el universo de alternativas a considerar por el decisor es reducido, disponiendo además de un mayor grado de certidumbre respecto a los costos y/o beneficios que cada una de estas opciones encierra.

Más allá de estas consideraciones teóricas, lo que se debe resaltar es que los analistas y el decisor no operan en un escenario sin restricciones a la hora de elaborar las opciones de política. En efecto, deben tomar en consideración en el proceso de construcción de opciones los siguientes criterios: la legalidad, la racionalidad económica, la factibilidad organizacional y, por último, la viabilidad política. El primer criterio supone tener en cuenta tanto las ambigüedades y lagunas existentes en el cuerpo normativo como la coherencia del mismo. El segundo supone considerar la viabilidad económica al momento de elaborar las alternativas para lo cual se requiere la realización de un análisis costo-beneficio y costo-efectividad. El tercer criterio implica reconocer las capacidades organizativas y de gestión de las dependencias gubernamentales a través de un análisis organizacional. El último criterio supone realizar un análisis político que permita al decisor tener en cuenta la viabilidad política (aceptación o conflictividad) a la hora de elaborar las alternativas de política. Asimismo, en esta etapa el decisor debe tener claridad sobre cómo se van a jerarquizar cada uno de los criterios enunciados al momento de construir las opciones de política; jerarquización que resultará, a su vez, imprescindible para los fines de implementación y evaluación de la política pública finalmente adoptada.

4 Algunas ya habían sido expuestas por Simon (1957) al reconocer la existencia de ciertos límites a la aplicación de la racionalidad económica clásica: los valores, los costos, y limitaciones organizacionales, psicológicas y situacionales. Por esta razón, el autor sugiere que el proceso de adopción de decisiones se rige por el modelo de racionalidad limitada.

6. LA TOMA DE LA DECISIÓN

Si bien dedicaremos el próximo capítulo al análisis de esta etapa, resulta oportuno aquí hacer algunas pocas precisiones que presenten las cuestiones y debates iniciales que se han generado en torno al análisis de esta fase del proceso de la política pública.

Al igual que en la fase anterior, aquí se ha planteado un profundo debate entre dos posiciones: el racionalismo y el incrementalismo. Según la visión racionalista (modelo de racionalidad estricta) el decisor opera (y debe operar siempre) de manera absolutamente racional eligiendo la mejor de las opciones entre las alternativas disponibles, es decir aquella que permite resolver —óptima y eficientemente— el problema. Desde este modelo se supone, por un lado, que el decisor dispone de preferencias claras y ordenadas, objetivos precisos, información actualizada y objetiva (confiable) y una teoría o modelo causal válido y, por otro, que la elección busca maximizar los beneficios y minimizar los costos y que el aprendizaje se produce mediante los costos del error.

Sin embargo, si bien lo ideal —*a priori*— sería poder proceder de acuerdo a una elección estrictamente racional, este modelo generalmente no es posible de seguir porque no se cumplen las condiciones —el contexto de acción— que el modelo exige para ello. “Es libresco suponer o exigir que un gobierno encare el conjunto de las decisiones públicas complejas y tornadizas con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que cuente oportunamente con toda la información requerida, que construya todas las opciones políticas relevantes en todas las circunstancias, que haga un cálculo puntilloso de las consecuencias de sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones y cuente con un repertorio de teorías causales capaces de guiar cualquier toma de decisión” (Aguilar Villanueva, 1996a: 48).

Asimismo, Lindblom (1959) sostiene que aun si se dieran esas condiciones —algo que según el autor resulta imposible en la mayoría de los problemas públicos por su complejidad— el modelo de racionalidad estricta (o método de ir a la raíz, como él lo denomina) no logra explicar el comportamiento real de los decisores públicos. Es por ello que, a partir de la observación del comportamiento cotidiano de los *policy makers*, propone un modelo alternativo, el incrementalismo (o método de las comparaciones sucesivas limitadas). Según este modelo, el análisis que hace el decisor a la hora de tomar la decisión no se realiza en abstracto sino que se basa en la pasada política antecedente de modo que las decisiones no son más que ajustes marginales sobre políticas ya en marcha. Ello implica que la política es un eslabón de una cadena de políticas que

solo modifica algunos aspectos de la política pasada, en especial aquellos aspectos que se desprenden como nocivos. De modo que, dado que no es posible contar con una teoría causal válida para cada problema, solo se adoptan políticas que alteran pequeños aspectos de la política anterior. El incrementalismo permite así reducir los riesgos y por tanto, aun si se adopta la decisión incorrecta, es mejor y más útil que el método de racionalidad estricta. En efecto, “El modelo incremental argumenta que las decisiones son, ante todo, pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas” (Tamayo Sáez, 1997: 297).

A partir de este modelo elaborado por Lindblom (1959) para describir y explicar el proceso de toma de decisiones, surgieron dos corrientes que ampliaron, depuraron y enriquecieron algunas de sus ideas. La primera, representada por Majone (1997), utiliza –como se señaló con anterioridad– la imagen del artesano para representar la tarea de los elaboradores de políticas, puesto que estos viven circunstancias que le fijan límites y en este contexto utilizarán sus capacidades, *expertise*, para producir políticas que luego serán evaluadas por la sociedad. A raíz de esta evaluación que la sociedad realiza, el gobierno debe ofrecer además razones, argumentos y evidencias para generar consenso sobre la política pública. El propósito es otorgarle legitimidad a la política pública seleccionada. “Estaremos en gran desventaja si, olvidando el debate y la argumentación, tratamos de entender la elaboración de políticas solo en términos del poder, la influencia y el regateo. La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas” (Majone, 1997: 36). La segunda corriente (Wildavsky, 1979) plantea que la política pública no es resultado de una imposición sino un producto que resulta de la negociación, de un proceso de interacción social y política, entre los grupos de interés más relevantes, los actores estatales y el gobierno⁵. Por tanto, la tarea más importante consiste en comunicar la política y convencer a los grupos rivales. Como puede advertirse, el punto que une a ambas corrientes es la decidida importancia que le otorgan al momento comunicacional pero se diferencian en que la primera resalta el componente artesanal en la elaboración de la política, mientras la segunda resalta el componente político.

5 En este esquema, el gobierno es un actor más que puede adoptar diversos roles: un rol conciliador si se encuentra en una situación de superioridad y un rol poco relevante si se encuentra en condiciones de debilidad.

7. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

Esta ha sido una de las etapas tal vez menos estudiadas puesto que desde sus comienzos y hasta inicios de los años 70 la investigación en el campo de las ciencias de políticas estuvo centrada en la decisión y las etapas que la preparan (antecedentes). La corriente dominante en aquellos años sostenía que para lograr un buen resultado solo era necesario mejorar la calidad analítica e informativa de la decisión (esto es, los modelos causales implícitos en ellas). Este énfasis en lo decisional se basaba en la clásica dicotomía entre política y administración, donde la política era el espacio de la decisión mientras que la administración era el espacio de la aplicación. Detrás de esta dicotomía existían dos importantes supuestos. El primero suponía una administración pública profesional y subordinada al poder político (Weber, 1992), y el segundo la existencia de una sociedad pasiva sin capacidad para obstaculizar o impedir la implementación de una política pública.

Sin embargo, a partir de inicios de los años 70 comienza a aparecer un mayor interés en lo posdecisional. Ello se debió a que comenzó a percibirse que los fracasos de las políticas públicas residían en muchas ocasiones en la etapa de aplicación o implementación y no en la decisión.

7.1. La implementación como problema

La implementación refiere al conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables. Es por ello que no puede ser concebida solo como un momento, sino que debe ser entendida como un proceso complejo a través del cual los diversos actores involucrados ponen en marcha –intencionalmente– la conexión causal cristalizada en el diseño de la política. Si durante el proceso se presentan defectos y la política sufre incumplimientos dicho vínculo se “destruye”, conduciendo al fracaso de la política. Durante el proceso de implementación se manifiestan ciertas restricciones (que provienen de los mandatos, reglas, recursos disponibles y contingencias –es decir, eventos inesperados–) y diversas percepciones de la realidad (generalmente en conflicto), los participantes reinterpretan las intenciones de las políticas y despliegan variadas estrategias de influencia/incidencia, emergiendo incertidumbres de todo tipo.

La implementación supone una cadena de sucesos que se inicia cuando se produce la sanción de la decisión y que concluye cuando la enunciación de la política (su expresión en programas, regulaciones y actividades) es abandonada,

finalizada o transformada. Es por esa razón que la implementación suele tener un comienzo preciso, pero tiene siempre un final difuso, pues este remite tanto al impacto sobre la sociedad como a su inmersión en el proceso constante de reformulación y revisión de las políticas.

Sin embargo, aquella secuencia de sucesos no es lineal. Está compuesta por decisiones y acciones interrelacionadas, con influencia recíproca. Allí se produce la confrontación de inevitables tensiones, ambigüedades y conflictos que hacen que el desarrollo efectivo de las acciones siga senderos muchas veces alejados de las previsiones contenidas en el diseño de las políticas. En efecto, durante el proceso se deben resolver conflictos entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y rutinizado y los requisitos que impone cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía política y las demandas que provienen de los beneficiarios de las prestaciones y servicios que la política ofrece. En suma, la implementación supone introducirse en el mundo más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas, escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores y creencias, resistencias, retraimiento y pasividad.

Los senderos de la implementación resultan de respuestas a desafíos y presiones, de contingencias y de cambios de orientaciones y de las interacciones entre actores estratégicos. Aquí juegan un papel central los administradores públicos y las organizaciones públicas, puesto que constantemente hacen apreciaciones sobre las situaciones/realidades enfrentadas, redefiniendo parcialmente (en el mejor de los casos) las prioridades de las políticas. Pero sus comportamientos no solo alteran los cursos de acción, sino que también modifican el contexto de operación, entablando alianzas, fortaleciendo a algunos actores sociales, generando expectativas y demandas y creando la imagen pública de la política.

Si la implementación es una cadena de acciones y decisiones que provocan efectos que a la vez impactan sobre acciones y decisiones, puede afirmarse entonces que es un proceso “reflexivo”. Ello supone que los que intervienen en dicho proceso deben incorporar información, introducirla en sus mapas cognitivos y marcos conceptuales así como procesarla y evaluarla, transformando la implementación en: a) un proceso de aprendizaje, ya que debe revisarse permanentemente la validez de dichos marcos conceptuales, b) un proceso evolutivo, dado que puede suponer acumulación, maduración y transformaciones, y c) un proceso de creación de recursos y despliegue de coaliciones, ya que durante el proceso se procura sumar nuevas voluntades y adhesiones.

7.2. Los estudios sobre el proceso de implementación

A pesar de su importancia, el instrumental conceptual y analítico movilizado en torno a la implementación no tiene una consolidación suficientemente satisfactoria. En parte, ello se debe a que los estudios que recuperan la implementación como un proceso crítico en materia de análisis de política pública son relativamente recientes. Esto explica que las perspectivas, los relatos y las tramas argumentales a los que se recurre para abordar esta problemática sean múltiples y de significación variada. Sin embargo, a pesar de la importancia de las contribuciones realizadas para su esclarecimiento y comprensión, aún persisten carencias significativas en la disponibilidad de herramientas adecuadas para su gerenciamiento.

La emergencia y multiplicación de los estudios sobre implementación de políticas pone de manifiesto un creciente reconocimiento de que las políticas no consisten en una simple expresión de la voluntad política, sino que constituyen manifestaciones y consecuencias de la movilización de actores políticos, sociales, económicos y estatales, con valores, evaluaciones de la realidad y recursos de poder que dirigen a la arena política para promover sus intereses y perspectivas. Asimismo, se funda en la firme convicción de que es posible identificar algunas regularidades y estructuras de comportamiento a lo largo del proceso de implementación con consecuencias para el diseño o programación de este.

Los primeros trabajos elaborados –allá por la década del 50– partieron de una concepción sistémica de la política (Easton, 1953). Según esta concepción, el objeto de análisis está constituido por insumos que son objeto de transformación para producir productos para la sociedad. El proceso de implementación formaría parte de ese proceso de transformación, analíticamente diferenciable, y evaluable en términos de eficiencia, como cualquier proceso de producción. Sin embargo, los aportes realizados desde esta perspectiva a la comprensión de la complejidad y naturaleza del proceso de implementación fueron escasos.

Es recién hacia fines de los años 60 y durante la década del setenta que los estudios realizados sobre casos concretos de implementación de políticas permitieron el desarrollo de enfoques más sistemáticos para comprender las causas de los fallos de implementación y condujeron a su vez al planteamiento de posibles soluciones o remedios a esos problemas. La maduración de este campo de estudios ha llevado a reconocer complejidades. En primer lugar, se señala que no toda acción administrativa responde a una definición de política formalmente explicitada. Esta línea de pensamiento conduce a estudios centrados en las organizaciones, en su evaluación y

en su significación política y social, más que en actividades vinculadas a una política o a un programa. Cada una de estas organizaciones está a cargo de más de un aspecto de diversas políticas públicas, los que interactúan y se condicionan mutuamente. Sus acciones están sujetas a restricciones institucionales y su lógica interna lleva a que procuren conciliar los requerimientos de las políticas con sus capacidades organizacionales. De esta forma no se concibe a la implementación como el resultado de una enunciación de propósitos, sino como la convergencia de un conjunto de decisiones y de lógicas organizacionales que van concretando resultados e impactos. Su eje no es por lo tanto la eficiencia, sino las consecuencias. Sin embargo, el desarrollo de este campo disciplinario ha puesto de manifiesto la existencia de enfoques y perspectivas de análisis distintas.

Dentro de la primera generación de teóricos de la implementación, Wildavsky y Pressman (1973) sostienen que los problemas de implementación⁶ se generan a raíz de la excesiva complejidad de la acción conjunta (cooperación) que es necesaria para la implementación exitosa de una política. En efecto, “La complejidad de la co-operación es el determinante de que no sucedan o sucedan fuera de término y sin impacto las acciones que era previsible y esperable sucedieran, dado que eran congruentes con las condiciones iniciales, por todos aceptadas sin reparo” (Aguilar Villanueva, 1996c: 49). Ello sucede puesto que en esta etapa intervienen múltiples actores y porque, además, toda política pública supone la existencia de distintos puntos de decisión dentro de la fase de implementación. Por tanto, dado que en cada uno de esos puntos de decisión intervienen múltiples actores, para que la política tenga éxito es necesario generar un consenso en cada punto de decisión que permita poder pasar al siguiente. El problema está entonces en el exceso de puntos de decisión y en la cantidad de actores que intervienen en cada uno de ellos. En este escenario, la clave para la solución del problema está en el diseño del proceso de implementación, buscando reducir no solo el número de puntos de decisión sino además el número de actores intervinientes en el proceso.

Otro autor, perteneciente a esta primera generación de teóricos, que se detiene a analizar los problemas de implementación es Bardach (1980). Según este autor, el proceso de implementación es un proceso de ensamblaje donde múltiples actores in-

6 Según estos autores, solo podemos hablar de problemas de implementación cuando, a pesar de que se han logrado las condiciones iniciales y la teoría causal es correcta, la implementación se retrasa o fracasa en sus objetivos.

dependientes entre sí poseen recursos básicos para el producto final. Estos actores juegan distintos juegos de negociación/transacción que finalmente se van a transformar en juegos de confianza. El problema se presenta porque estos juegos distorsionan los objetivos que pretende alcanzar la política, conducen al despilfarro de recursos, modifican procesos e instrumentos, en síntesis desvirtúan la política. Para salvar estos problemas es necesario entonces realizar una buena descripción del escenario de la implementación –conocer quienes son los actores que intervienen, qué intereses tienen y qué recursos poseen– con el propósito de anticipar esos juegos y evitar así que la política pública se desvíe. Sin embargo, ello no es suficiente para garantizar el éxito de la implementación y, por tanto, se debe recurrir a un *fixer* (reparador), es decir un liderazgo comprometido con el éxito de una determinada política, que arbitre estos juegos. En efecto, “El mediador-reparador-ajustador posee un gran capital de recursos políticos [...] y es capaz de convocar a las partes morosas o conflictivas, sentarlas a negociar, disuadir opositores, derrotar adversarios, sumar consensos, atraer contribuciones, derribar obstáculos” (Aguilar Villanueva, 1996c: 76).

La segunda generación de teóricos de la implementación (Berman, 1978, 1980; Elmore, 1978, 1980; Lipsky, 1980; Williams, 1980, 1982; entre los más importantes) sostuvo, por su parte, que los problemas de implementación de la política pública están en el punto último de la implementación, en la prestación del servicio, es decir en el personal de ventanilla o en el personal de contacto. Para salvar este problema hay que diseñar el proceso de implementación de abajo hacia arriba. Por tanto, hay que pensar en cuales son las características o atribuciones que debe tener ese personal de contacto para prestar un servicio de calidad, para satisfacer al usuario. A partir de aquí es que hay que pensar las acciones previas necesarias para obtener una implementación exitosa.

El aporte de estos teóricos reside en que rompen con la idea burocrática y jerárquica de la administración pública, puesto que descubren que es necesario otorgar autonomía a la burocracia para generar las condiciones necesarias para brindar un servicio de calidad (Aguilar Villanueva, 1996a). El esquema mando-control cede aquí su lugar a un esquema de responsabilización. Estos autores van a establecer así una distinción entre macro implementación y micro implementación a partir de la cual van a diferenciar entre implementación programada e implementación adaptativa. Lo que estos autores pretenden subrayar es que la implementación programada solo es posible bajo condiciones de requisitos universales o condiciones que se repiten de igual manera. Sin embargo, cuando estas condiciones no se presentan

hay que recurrir a una implementación adaptativa. Este tipo de implementación (la adaptativa) requiere de un nuevo tipo de funcionario que no se parece en nada a aquel burócrata tradicional que se rige por reglas. Ello no significa que la implementación adaptativa suponga una ausencia de programación sino que, por el contrario, supone un programa que otorga cierta autonomía al funcionario para adaptarlo a los diversos casos y contextos de implementación.

Finalmente a partir de los años 80 surgen los primeros intentos de reconciliar los supuestos y valores que están detrás de estas dos formas (*top-down* y *bottom up*) de concebir el proceso de implementación (Elmore, 1985; Goggin, 1986; Sabatier, 1986; Goggin, Bowman, Lester y O’Toole, 1990). Una posibilidad de reconciliación reside en la construcción de marcos conceptuales sintéticos a partir de elementos seleccionados de cada uno de los enfoques, articulando “los mejores rasgos o características de cada enfoque” (Sabatier, 1986: 37). De este modo se reconoce no solo que las concepciones no son necesariamente excluyentes sino que es necesario desarrollar un marco conceptual que permita integrar las diadas jerarquía-control (propias del modelo *top down*) y adaptación-autonomía (distintivas del modelo *bottom up*). Según Elmore (1985) los tomadores de decisión necesitan considerar tanto los instrumentos de política y los otros recursos a su disposición (*forward mapping*) como la estructura de incentivos de las poblaciones objetivo (*backward mapping*), porque el éxito de la política depende de ambos elementos.

7. 3. Las perspectivas para el análisis de la implementación

Se han desarrollado tres perspectivas básicas con respecto a la implementación. Una de ellas es de naturaleza prescriptiva, las otras dos procuran comprender las complejidades que caracterizan al proceso de implementación.

El enfoque prescriptivo

Este enfoque procura identificar las condiciones necesarias para una adecuada implementación. Ellas se suelen resumir en: a) especificación de objetivos y metas, b) asignación precisa de atribuciones y responsabilidades, c) programación y estándares de operación suficientes, d) recursos adecuados, e) apoyo y conducción política. Según Gunn (1978) las precondiciones para una implementación exitosa son:

i) Que las circunstancias externas a la agencia de implementación no impongan obstáculos (físicos o políticos) a la implementación.

ii) Que el programa cuente con los recursos suficientes y el tiempo adecuado para realizar sus objetivos.

iii) Que en cada una de las etapas del proceso de implementación la combinación de recursos (no solo económicos) requerida para el éxito de la política esté disponible en el momento adecuado.

iv) Que exista una teoría causal válida sobre la que se apoya la política.

v) Que la relación entre causa y efecto sea lo más directa posible, es decir, con el menor número de relaciones posible.

vi) Que la agencia implementadora no necesite depender de otras agencias para garantizar el éxito de la implementación, o que si intervienen muchas organizaciones esa dependencia sea mínima tanto en número como en importancia.

vii) Que exista una completa comprensión y acuerdo en torno a los objetivos de la política y que estas condiciones persistan a lo largo del proceso de implementación.

viii) Que se detallen las tareas que deben realizar cada uno de los participantes para alcanzar los objetivos de la política.

ix) Que exista una perfecta comunicación entre, y coordinación de, los distintos actores o agencias involucrados en el programa.

x) Que aquellos que poseen la autoridad puedan demandar (capacidad) y obtener (efectividad) obediencia de sus subordinados.

Este enfoque remite a la problemática del planeamiento, su especificación en programas operativos, la presupuestación y a la correspondencia entre los requerimientos de las tareas y el grado de discrecionalidad acordado para su ejecución. Conforme a este enfoque, los funcionarios y operadores no deberían formular juicios interpretativos de las políticas: la administración es un instrumento neutro con respecto a las orientaciones políticas. Aquellas condiciones necesarias deberían brindar todas las orientaciones requeridas para la resolución de todas las eventualidades que se enfrenten. Es la expresión del modelo racional-deductivo de toma de decisiones y del tipo ideal burocrático de organización como patrones normativos. Desde esta perspectiva, el perfeccionamiento de los procesos de implementación se logra a través de la modificación de los marcos de la acción: una más precisa definición de la “regla de la ley”, perfeccionamiento de sistemas de planeamiento y programación, cambio de procedimientos, mecanismos de control de procesos y comportamientos, entre los más importantes.

El enfoque del proceso social

Para este enfoque la implementación constituye la esencia de la política pública. Es la implementación la que efectivamente determina la política pública, ya que de ella depende su impacto sobre la sociedad. La política sería, de este modo, la sumatoria de todos los comportamientos públicos en torno a una problemática específica. La definición de la política asociada al proceso de toma de decisión solo constituiría una declaración de intenciones. Por tanto, el problema de la implementación no reside en asegurar que quienes implementan se “ajusten” al plan de acción establecido (el estatuto de la política) sino en que el proceso de implementación se pueda alcanzar un mínimo consenso en torno a las metas, desarrollar ciertas lealtades institucionales y promover un grado de compromiso de quienes participan en la implementación de la política con el plan de acción de forma de orientar la utilización de los márgenes de autonomía individual.

En este enfoque el énfasis está puesto en el poder, en las visiones y perspectivas, en los impactos y en la participación social. En este proceso los funcionarios reinterpretan las directivas, adaptan las respuestas, generan nuevos procedimientos y “completan las lagunas” de la política. Como consecuencia de ello los funcionarios pueden disponer de márgenes de autonomía, cuando no de discrecionalidad, sobre cuestiones como la selección de los destinatarios o sobre la flexibilidad de la norma. Tan importante puede ser este papel que Lipsky (1980) sostiene que la política se construye “al nivel de la calle”, lo que obliga a considerar o evaluar la influencia que ciertos aspectos “culturales” de la organización tienen sobre sus comportamientos y, por ende, sobre las consecuencias (resultados e impactos) que la política produce.

La implementación evolutiva

Según este tercer enfoque los planes de acción no son ni meras palabras que son modificadas durante el proceso de implementación ni planes detallados y rigurosos que permiten asegurar una implementación controlada. Los planes de acción existen solo como posibilidades, cuya realización depende de cualidades intrínsecas como de elementos exógenos. Es por ello que los autores que aquí se inscriben (Majone y Wildavsky, 1978) plantean la necesidad de reconocer el mutuo condicionamiento entre las políticas (su estatuto) y la implementación. De esta forma:

- i) *La implementación configura las políticas*: Las políticas son transformadas (re-diseñadas) durante el proceso de implementación. Esta transformación es necesaria para adaptar la política al contexto de restricciones insti-

tucionales, contextuales, que surgen durante este proceso y que no fueron (ni podían ser) previstas en la fase de diseño o planificación.

- ii) *Las políticas configuran la implementación*: Las formas en que las políticas condicionan la implementación son bastante diversas: a) a través del modelo causal que la política presupone, proporcionando la información sobre las secuencias de acciones que deben guiar la implementación y b) a través del contenido, delimitando el ámbito donde tiene lugar el proceso de implementación, determinando quienes son los que participan en él, así como la relación (conflictiva o no) entre aquéllos, definiendo los instrumentos disponibles para la acción, y suministrando los recursos para llevar a cabo la implementación.

Para esta perspectiva, al igual que para la anterior, la autonomía, e incluso a veces la discrecionalidad, de quienes implementan no solo es inevitable (por la imposibilidad de prever exhaustivamente todas las situaciones y contextos en los que se ejecuta una política) sino que es sobre todo deseable. Ello se debe a que el escenario de implementación es un escenario dinámico, incierto, sujeto a las contingencias y donde la información disponible es limitada y el tiempo para adoptar una política un recurso escaso. En estas circunstancias, que quienes implementan dispongan de un margen autonomía/discrecionalidad puede ser decisivo para garantizar el “éxito” de la política pública. El éxito de las políticas (y por tanto de su implementación) depende no solo del saber qué hacer (reglas claras y precisas) sino más precisamente del saber cómo hacerlo (la capacidad de seleccionar los comportamientos adecuados).

7.4. El éxito de la implementación

Las innumerables investigaciones que se han realizado en el campo de los estudios de implementación durante los últimos treinta años llegaron a algunas conclusiones importantes respecto a cuáles son los factores (o condiciones) más relevantes que pueden aumentar las probabilidades de éxito en la implementación de la política pública. Entre estas cabe mencionar las siguientes:

Razonabilidad de la política. Se refiere a la pertinencia del modelo causal que está implícito en la política: esto es, la correspondencia o adecuación entre las causalidades postuladas por la política y aquellas que efectivamente operan en la realidad. Si las hipótesis causales que las políticas suponen están basadas en conocimientos precarios o poco probados, o si no son relevantes para el tipo de problemas que la política se propone enfrentar, la implementación no podrá resolver el problema público a tratar.

Legitimidad de la política. Con ello se hace referencia al consenso o apoyo que ha concitado la política pública en cuestión. Esa necesidad de legitimidad puede hacer recomendable establecer mecanismos para la participación de los destinatarios no solo en la implementación sino incluso en la fase de diseño de la política.

Calidad del diseño (estatuto) de la política. Las políticas deben contar con objetivos precisos que orienten (no determinen) las acciones de implementación. Ello supone examinar la coherencia de los objetivos así como las ambigüedades o vacíos que pueden existir en el diseño. En este punto debe tenerse en cuenta que aquellas políticas que persiguen diversidad de objetivos y utilizan múltiples instrumentos de intervención son más difíciles de ejecutar.

Disponibilidad de recursos. Toda política supone la movilización de poder, recursos y capacidades que permitan garantizar la implementación. La no disponibilidad de estos elementos puede poner de manifiesto deficiencias del proceso de formulación, al no plantearse con rigurosidad cuáles son las condiciones económicas y organizacionales necesarias para el éxito de la implementación.

Liderazgo del proceso. La implementación supone la necesidad de coordinar y articular el comportamiento de los múltiples actores y organizaciones intervinientes. El carácter complejo y multidimensional de los problemas que las políticas abordan hace que esa ejecución requiera el aporte de conocimientos y capacidades específicas de un número muy amplio y diverso de actores. La existencia de esos liderazgos puede contribuir a promover esa coordinación y/o corregir problemas que puedan emerger durante el proceso de implementación.

Articulación entre el liderazgo del proceso, el nivel de autoridad y los ejecutores de las acciones. Cuando esa articulación no se produce por razones de distancia social, espacial o jerárquica, las probabilidades de distorsiones en la implementación son elevadas. Esa articulación puede lograrse a través de relaciones formales, pero esto solo será eficaz en contextos de tareas poco complejas, que utilizan tecnologías estandarizadas y que demandan escasa autonomía por parte del operador.

Capacidades estratégicas: La implementación no es un proceso exclusivamente técnico sino además político. Exige, por tanto, disponer de la capacidad para anticipar comportamientos y consecuencias, y diseñar y promover cursos de acción en contextos de incertidumbre, ambigüedad, tensiones y conflictos.

Capacidades organizacionales: Refiere a los atributos de las organizaciones encargadas de la implementación de la política. Entre estas capacidades se destacan: a) la comprensión del mandato de la política, b) el alineamiento y compromiso con las

orientaciones estratégicas de la política, c) la disponibilidad de recursos gerenciales, técnicos y operativos para movilizar, d) la motivación de sus integrantes, y e) la existencia de un sistema de incentivos y sanciones.

8. LA EVALUACIÓN

La evaluación es una actividad que procura abrir juicios con respecto a los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. La búsqueda de técnicas y metodologías dirigidas a introducir mejor fundamentación a las argumentaciones en torno a las políticas públicas y a la valoración de sus resultados y efectos se ha convertido en las últimas décadas en una de las preocupaciones centrales del análisis de políticas. Sus contribuciones se refieren a diversos planos:

- i) *Fundamentación sistemática de juicios sobre la política y su gestión*: estima de manera rigurosa y a través de evidencias el logro de las metas, requiere la identificación y medición de productos y resultados y posibilita la medición de la eficiencia, la eficacia y la efectividad. Identifica problemas de diseño de las políticas y de los procesos de implementación.
- ii) *Transparencia y control social*: a través de estas contribuciones, reafirma lo “público” como la esfera de interés común, abre la posibilidad del debatir implicancias y consecuencias de ideas alternativa y es expresión de la subordinación de la acción del estado a la sociedad en su carácter de mandatario y de gestor del bien común.
- iii) *Perfeccionamiento constante*: como esfuerzo sistemático brinda elementos para la revisión de las políticas y para encarar acciones de fortalecimiento y desarrollo de la gestión pública.
- iv) *Aprendizaje y generación de conocimiento*: la evaluación permite incorporar las lecciones de la experiencia, pone a prueba las hipótesis que sostienen las políticas, ayuda a comprender mejor los problemas y contribuye a alcanzar una mayor apreciación del potencial de medios e instrumentos y de la viabilidad de estrategias y cursos de acción.

Para adelantarnos al tratamiento que se le dará al tema en el último capítulo, definimos a la evaluación como una práctica integral de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas, un proceso de aprendizaje que incluye la reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos y la consecuente modificación de los cursos de acción.

Existe cierto nivel de consenso en la comunidad de académicos e investigadores acerca de que la evaluación de políticas públicas resulta una estrategia central a la integración de las acciones de gobierno y la calidad de las intervenciones de la administración pública en las realidades sociales.

Una de las principales ideas a tener en cuenta frente al desafío de pensar, describir o proponer sistemas de evaluación es la contemplación de un modelo de evaluación integral, construido a partir de la complejidad que la acción estatal presenta, la urgencia de mejorar la calidad de las políticas y la necesaria articulación de la esfera política y la esfera técnica que conviven y habitualmente confrontan en la administración.

La literatura sobre evaluación de políticas públicas enfatiza algunas condiciones para una adecuada institucionalización de la evaluación:

- i) compromiso político;
- ii) demanda y uso de los resultados de la evaluación;
- iii) definición precisa de sus objetivos y modalidades de realización;
- iv) garantías sobre la independencia de criterio de los evaluadores;
- v) soporte en información adecuada y confiable;
- vi) existencia de una “cultura de la evaluación” que legitime los esfuerzos y asegure la calidad de los procesos de evaluación y;
- vii) disponibilidad de metodologías adecuadas y recursos humanos capacitados para la evaluación.

El conjunto de estos factores determina la llamada “capacidad para la evaluación”. La exigencia de estas condiciones hace que los procesos de institucionalización de la evaluación sean progresivos, de aprendizaje social, de construcción de legitimidad y de perfeccionamiento constante de metodologías y técnicas. La evaluación es posible si existe la suficiente precisión y claridad en los objetivos perseguidos y si se cuenta con diagnósticos rigurosos sobre los problemas y sus causas. Por consiguiente, cuanto más imperfecta sea la planificación (objetivos vagamente definidos, relaciones incongruentes entre problemas y causas y entre objetivos y medios) más dificultosa se convierte la evaluación.

8.1. Evolución de los abordajes en torno a la evaluación

Las primeras evaluaciones estuvieron fundadas sobre el paradigma de la investigación experimental. Sus complejidades y limitaciones fueron superadas por estrategias de indagación atentas a la diversidad de apreciaciones de diferentes actores, a

las ambigüedades de la situación de partida (líneas de base) y al carácter múltiple de los resultados e impactos. En las últimas décadas se han venido desplegando esfuerzos para incorporar la evaluación como práctica sistemática para el diseño, el seguimiento y la gestión de políticas y programas. En la actualidad, los países con mayores capacidades políticas y técnicas cuentan con ámbitos institucionalizados para esa evaluación.

La práctica de la evaluación de programas y políticas gubernamentales comienza a consolidarse en los años 60, en los que el optimismo positivista sobre el alcance real de las ciencias sociales y un contexto favorable llevaron a la institucionalización de la evaluación como una instancia más en la práctica gubernamental, principalmente en los Estados Unidos y Europa (Bouzas Lorenzo 2005; Repetto 2010).

A mediados de los años 70, comienza una segunda etapa en la evolución de los estudios de evaluación, de la mano de un cambio ideológico acerca del rol del Estado y su capacidad de intervención en la economía y la sociedad. El consiguiente recorte a los fondos disponibles para la evaluación y la reducción de los planteles profesionales de la administración pública llevaron a una disminución en el interés por la disciplina y el repliegue teórico en la producción de estudios de evaluación.

Esta época de retraimiento dio paso, a mediados de los años 90, a un nuevo impulso evaluador, en este caso de la mano del desarrollo de modelos de diseño experimental, con asignación aleatoria a grupos de control y tratamiento, y la proliferación de técnicas estadísticas para la medición del impacto de los programas y políticas. El desarrollo de estas técnicas tiene como objetivo principal el control del efecto de las condiciones ambientales e influencia de factores externos para obtener (idealmente) una medida depurada del “verdadero” impacto del programa en cuestión, sin influencia de factores ajenos al programa mismo (Guzmán 2007).

Nuria Cunill y Sonia Ospina (2003) han presentado las características de los sistemas de evaluación en América Latina, en diferentes artículos. Como ideas principales podemos extraer que la evaluación a nivel país en América Latina cobra ciertos niveles de protagonismo en la década del 90. En la actualidad los Sistemas Nacionales de Evaluación de Políticas se encuentran en reformulación, prueba de ello son:

- i) El rediseño de las experiencias a nivel nacional en diferentes países de América Latina, como son los casos de Colombia, Chile, Brasil y Costa Rica.
- ii) El auge de las oportunidades de formación, intercambio y conformación de redes de evaluadores e instituciones dedicadas a la evaluación.

- iii) El surgimiento de acciones concretas de evaluación integral de grandes políticas públicas, como son en Argentina la Asignación Universal por Hijo y el Programa Conectar Igualdad.
- iv) Por otra parte, en los últimos años ha cobrado fuerza la idea de reorientar los sistemas de gestión de las administraciones públicas hacia el cumplimiento de los objetivos políticos de gobierno. Ejemplos de estos modelos pueden ser los Sistemas de Seguimiento de Metas Presidenciales de Brasil (a cargo de la Casa Civil dependiente de la presidencia) y México (también a cargo directamente de la presidencia, en articulación con el área de Gestión Pública).

Los últimos debates y análisis sobre la evaluación plantean la necesidad de construir e implementar un modelo de evaluación política, integral y participativa. Para estos enfoques, la evaluación debe ser entendida como criterio en la gestión de los programas públicos y no simplemente como un momento de la planificación atraviesa todo el ciclo de vida de una política, fortaleciendo los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales (Pichardo Muñiz, 1997).

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F., La hechura de las políticas (Colección Antologías de Política Pública, Vol. II), México, DF: Porrúa, 1996a.
- Aguilar Villanueva, Luis F., Problemas públicos y agenda de gobierno (Colección Antologías de Política Pública, Vol. III), México, DF: Porrúa, 1996b.
- Aguilar Villanueva, Luis F., La implementación de las políticas (Colección Antologías de Política Pública, Vol. IV), México, DF: Porrúa, 1996c.
- Anderson, James, Public Policy Making, New York, New Holt, Rinehart y Winston, 1975.
- Bardach, Eugene. The Implementation Game, Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1980.
- Berman, Paul, "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations", en H. Ingram y D. Mann (Eds.) Why Policies Success or Failed? Beverly Hills, Cal.: Sage, 1980.
- Berman, Paul, "The Study of Macro-Micro Implementation", Public Policy, 26 (2): 157-184, 1978.
- Bouzas Lorenzo, Ramón, "Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque", Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 4 (2): 69-86, 2005.

- Brewer, Garry, "The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, 5 (3): 139-244, 1974.
- Cobb, Roger W., Ross, Jeannie. K. y Ross, Marc. H., "Agenda-Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, 70 (1): 126-138, 1976.
- Cobb, Roger W. y Charles. D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1972.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder, "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory", *The Journal of Politics*, 33 (4): 892-915, 1971.
- Cunill Grau Nuria y Sonia Ospina. 2003. "Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública", Nuria Cunil Grau y Sonia Ospina (Eds.) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Caracas: CLAD / AECI / MAP / FIIAPP, 1971.
- Downs, Anthony, "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle", *Public Interest*, 28 (1): 38-50, 1972.
- Easton, David, *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Nueva York: Alfred Knopf, 1953.
- Elmore, Robert, "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy", en K. Hanf y T. Toonen (Eds.) *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Elmore, Robert, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", *Political Science Quarterly*, 94 (4): 601-609, 1980.
- Elmore, Robert, "Organizational Models of Social Program Implementation", *Public Policy*, 26 (2): 187-228, 1978.
- Goggin, M.L., Ann O'M Bowman, James P. Lester and L.J. O'Toole Jr., *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Nueva York: Harper Collins, 1990.
- Goggin, Malcom, "The 'Too Few Cases / Too Many Variables' Problem in Implementation Research", *Western Political Quarterly*, 39 (2): 328-347, 1986.
- Gunn, Lewis A., "Why Is Implementation So Difficult?", *Management Services in Government*, 33: 169-176, 1978.
- Guzmán, Marcela, "Evaluación de programas. Notas técnicas." *Serie Gestión Pública 64*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2007.
- Heclo, Hugh, "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (Ed.) *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute, 1978.
- Jenkins, William, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Londres, Martin Robertson, 1978.

- Jones, Charles O., *An Introduction of the Study of Public Policy*, Belmont, California, Wadsworth Co., 1970.
- Kingdon, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.
- Lasswell, Harold, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: Universidad de Maryland Press, 1956.
- Lasswell, Harold, "The Decision Process", en N. Polsby, R. Dentler, y P. Smith (Eds.) *Politics and Social Life: An Introduction to Political Behavior*, New Haven: Houghton Mifflin Company, 1953.
- Lasswell, Harold, "The Policy Orientation", en D. Lerner y H. Lasswell (Comps.) *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Lindblom, Charles, *Democracia y Sistema de Mercado*, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Lindblom, Charles, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19 (2): 78-88, 1959.
- Lipsky, Michael, *Street Level Bureaucrats*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1980.
- Lukes, S., *El poder. Un enfoque radical*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1985.
- May, Judith y Aaron Wildavsky, *The Policy Cycle*, Beverly Hills, Cal.: Sage, 1978.
- McCombs Max E. y Donald L. Shaw, "Structuring the 'unseen environment'", *Journal of Communication*, 26 (2): 18-22, 1976.
- McCombs Max E. y Donald L. Shaw, "The Agenda Setting Function of the Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, 36: 176-187, 1972.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Majone, Giandomenico y Aaron Wildavsky, "Implementation as Evolution", *Policy Studies Review Annual*, 2: 66-68, 1978.
- Pichardo Muñiz, Arlette, *Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste*, Buenos Aires, Lumen Humanitas, 1997.
- Repetto, Fabián, "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de las experiencias latinoamericanas", en *Desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinetes de Ministros, 2010.
- Rogers, Everett M. y James W. Dearing, "Agenda Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?", *Communications Yearbook*, 11: 555-594, 1987.
- Rose, Richard, "Comparing Public Policy: An Overview", *European Journal of Political Research*, 1 (1): 67-94, 1973.
- Sabatier, Paul, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis", *Journal of Public Policy*, 6 (1): 21-48, 1986.
- Schmitter, Philippe C., "Still the Century of Corporatism?", en P. Schmitter, y G. Lehmbruch (Eds.) *Trends toward Corporatist Intermediation*, Londres, Sage, 1979.



UN PAÍS SIN RUMBO. POLÍTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO EN LA ARGENTINA:
(CON UNA BREVE COMPARACIÓN CON EL CASO CHILENO)

Author(s): MARIANO TOMMASI

Reviewed work(s):

Source: *Desarrollo Económico*, Vol. 50, No. 199 (OCTUBRE-DICIEMBRE 2010), pp. 391-421

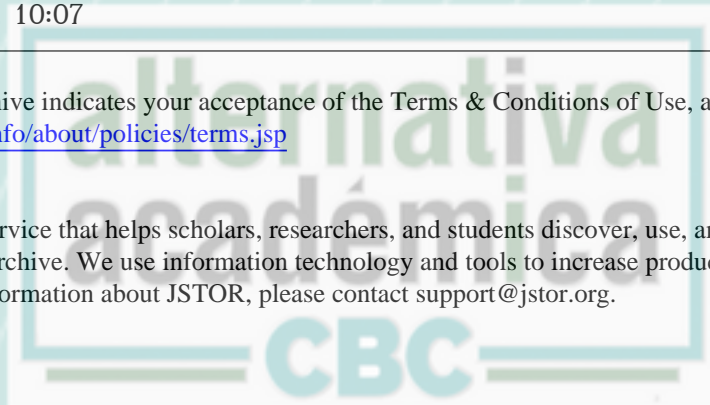
Published by: [Instituto de Desarrollo Económico y Social](#)

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41219126>

Accessed: 31/07/2012 10:07

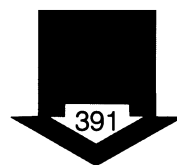
Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at
<http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Instituto de Desarrollo Económico y Social is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Desarrollo Económico*.

<http://www.jstor.org>



UN PAÍS SIN RUMBO. POLÍTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO EN LA ARGENTINA (CON UNA BREVE COMPARACIÓN CON EL CASO CHILENO)*

MARIANO TOMMASI**

Introducción

La mayor parte de los países latinoamericanos tienden a moverse de manera más o menos simultánea al compás de los vientos ideológicos y de las agendas cambiantes de desarrollo internacionales. En los años noventa del pasado siglo asistimos al pasaje de modelos mercado-internistas centrados en el Estado hacia reformas pro mercado de corte neoliberal. En tiempos más recientes, y a la vista de la insatisfacción frente a los frutos de las reformas pro mercado, en varios países de la región el péndulo ha dado un nuevo bandazo en favor de diversas formas de intervención estatal y una abierta desconfianza sobre el papel de los mercados. No obstante las similitudes que cabe observar, existen, con todo, importantes diferencias respecto de la forma con que estos procesos de cambio afectan el funcionamiento de los estados y condicionan las perspectivas de largo plazo de los distintos países.

Al evaluar el impacto de las distintas olas de reforma que ha conocido la región, una cosa se ha aprendido: lo que importa no es tanto qué se hace, sino cómo se hace. Un ejemplo en materia de seguridad social es ilustrativo. Que un país tenga un sistema "público" o un sistema "privado" de jubilaciones no es, en el fondo, la cuestión relevante. En verdad, la cuestión relevante es si la mayoría de los ciudadanos, especialmente los pobres, están cubiertos o no, si el sistema es sostenible en el largo plazo y si los poderes públicos pueden comprometerse a no echar mano a los fondos previsionales para asignarlos a otros fines. Como lo demuestra la experiencia argentina, uno puede fracasar en el logro de esos objetivos bajo cualquier sistema si el país carece de ciertas capacidades estatales básicas, tales como la de garantizar el cumplimiento (*enforcement*) de las políticas públicas, o la de respetar y llevar a cabo

* Este documento, preparado para el proyecto Economía Política del Cono Sur (Diálogo Interamericano y Centro Internacional de Globalización y Desarrollo) se basa en años de colaboración con Pablo Spiller y otros colegas. Especialmente, hace uso de Spiller y Tommasi (2003 y 2007). Agradezco el apoyo de la Fundación Ford y de la Fundación John Simon Guggenheim, así como los comentarios de Andrés Solimano y de los evaluadores anónimos de la revista.

** Universidad de San Andrés. Vito Dumas 284, Victoria, Buenos Aires. 4725-7020. tommasi@udesa.edu.ar

las promesas hechas en el pasado. En la Argentina dichas capacidades estuvieron ausentes en los viejos tiempos del sistema público, durante la privatización de los 90, y están ausentes hoy, luego de la renacionalización. Los resultados económicos y sociales no dependen tanto de los “etiquetas” de las políticas (si el sistema jubilatorio es “*pay-as-you-go*” o “privado de capitalización”) sino de un conjunto de características que influyen sobre su implementación como la estabilidad, el ajuste rápido a circunstancias cambiantes y el *enforcement*¹. Los países que están en condiciones de generar políticas con esos atributos se benefician mucho más de iniciativas específicas de reforma que lo que lo hacen otros que carecen de ellas. Si las políticas adoptadas no tienen dichos atributos es muy improbable que generen los resultados deseados sobre el desarrollo económico y social.

En este artículo se describen los rasgos salientes de las políticas públicas en Argentina atendiendo al proceso de *policymaking* que las produce y a las relaciones existentes entre dicho proceso y el funcionamiento de las instituciones políticas. Adicionalmente, se formulan algunas observaciones comparadas, en particular a través de un sintético contraste con el proceso de *policymaking* chileno².

Las políticas públicas en la Argentina³

Una característica notable de las políticas públicas argentinas es su inestabilidad. Virajes como las privatizaciones de los años noventa y las renacionalizaciones recientes ubican al país como uno de los casos de mayor inestabilidad en su política económica. De acuerdo con el índice de libertad económica del Instituto Fraser, de mayor a menor, Argentina ocupa el cuarto lugar en el mundo en volatilidad. Desde que se construyó dicho índice –fines de la década del sesenta– hasta hoy, ha oscilado entre los países más contrarios y los más proclives al libre mercado (Spiller y Tommasi, 2007). Estos vaivenes contrastan con países como Colombia, Uruguay o Brasil, que mantienen niveles intermedios de liberalismo económico, y con Chile que, luego de las reformas de mercado, se estabilizó en un sendero de liberalización económica.

La Argentina padece inestabilidad de políticas no sólo en este nivel tan agregado, sino en muchas áreas específicas. En Spiller y Tommasi (2007, capítulo 7) se documenta ese fenómeno en varias políticas de gran relevancia, como la fiscal, la comercial, la regulatoria y las sociales. Las vicisitudes de los programas de lucha contra la pobreza ilustran bien el punto: sin que medie la intervención del Congreso, dichos programas experimentan cambios sustantivos, reenfocando algunos, creando otros nuevos, al compás de los cambios de ministro o de secretario del área. En muchos casos, estos cambios dan lugar a redistribuciones de gran porte en la asignación de los fondos por áreas geográficas. La principal agencia responsable

¹ Las jubilaciones son sólo un ejemplo. Las capacidades estatales son igualmente importantes en áreas como la regulación, las relaciones internacionales, la educación, la seguridad y cualquier política que requiere esfuerzos consistentes a través del tiempo.

² Véase Stein, Tommasi y otros (2008) y Banco Interamericano de Desarrollo (2005) para una comparación más amplia entre países latinoamericanos.

³ Véase el capítulo 8 de Spiller y Tommasi (2007) para mayor detalle, evidencias y referencias bibliográficas que sustentan la caracterización de las políticas públicas presentada en esta sección.

de estos programas sociales ha cambiado de rango en los últimos años: de Secretaría a Subsecretaría, y luego a Ministerio; y entre sus titulares se contaron tecnócratas altamente calificados, ex cantantes devenidos en candidatos a la vicepresidencia, y esposas y hermanas de los presidentes de turno.

La volatilidad de las políticas acorta los horizontes de los actores económicos y sociales y reduce la efectividad de las políticas, llevando a resultados económicos y sociales inferiores a lo deseable. Comparaciones internacionales como el Global Competitiveness Report señalan que esta volatilidad tiene un alto costo desde el punto de vista de la actividad económica, siendo la Argentina uno de los países donde estos vaivenes legales han sido más onerosos. Hopenhayn y Neumeyer (2005) argumentan que la incertidumbre con respecto a la política comercial ha tenido un profundo impacto negativo sobre la performance económica argentina de la segunda mitad del siglo XX.

El *enforcement* de las políticas es, también, claramente deficitario. El país se ubica muy frecuentemente en los últimos lugares en comparaciones internacionales de cumplimiento de leyes impositivas y laborales, y de contribuciones a la seguridad social. (Por el contrario, Chile ocupa los primeros puestos en casi todas estas áreas). Este *enforcement* tan pobre debilita la credibilidad de las políticas públicas. A diferencia de lo que ocurre en otros países como Chile (Aninat y otros, 2008), la legislación en Argentina no constituye una moneda fuerte para los intercambios políticos a través del tiempo.

Esta falta de credibilidad a veces se trata de pensar a través de la adopción de mecanismos sumamente rígidos. Quizás el ejemplo más notable ha sido la ley de convertibilidad, un chaleco de fuerza autoimpuesto en 1991, que impedía cualquier acción de política monetaria en respuesta a los diversos shocks a los que estuvo sometida la economía del país durante el período. Es interesante constatar que uno de los pocos indicadores comparativos internacionales de las políticas públicas en el cual la Argentina parecía lucir bien era en términos de la estabilidad de su política cambiaria. En una encuesta de abril de 2007, sólo 8 meses antes de que el mecanismo volara por los aires, empresarios internacionales identificaban a la Argentina como el octavo país más estable en términos de su política cambiaria. Esto sugiere que el país sólo parece lograr temporalmente cierta credibilidad recurriendo a mecanismos sumamente rígidos, que a la larga pueden acarrear costos enormes.

La Argentina presenta un curioso contraste, entonces, entre excesiva volatilidad y excesiva rigidez, según el caso. Algunas de las rigideces provienen del poder político de ciertos actores cuyos privilegios difícilmente pueden ser afectados (tales como los sindicatos con respecto a su papel en la negociación colectiva), o de la incapacidad de realizar los complejos acuerdos intertemporales que ciertas reformas, como el sistema fiscal federal, requerirían (Tommasi, Saiegh y Sanguinetti, 2001; Tommasi, 2006). La historia del federalismo fiscal argentino provee un claro ejemplo de la incapacidad de llevar a cabo políticas eficientes y flexibles. Intentando protegerse del oportunismo de otros actores, los gobiernos provinciales y nacionales han ido introduciendo diversas rigideces en el mecanismo de coparticipación federal de impuestos, tales como atar ciertos impuestos a ciertos gastos específicos, o las transferencias de sumas fijas que tanto costo macroeconómico tuvieron hacia finales de la convertibilidad (Tommasi, 2006). En años recientes, el gobierno nacional

aprovechando coyunturas políticas y fiscales favorables, ha retomado viejas prácticas de oportunismo político generando impuestos (tales como la inflación) que le han dado mayor discrecionalidad para premiar lealtades políticas.

Algunas características muy peculiares de las políticas públicas y del proceso de *policymaking* argentino pueden visualizarse con mucha claridad en la siguiente descripción sobre la política de negociaciones comerciales internacionales –un área crucial para un país como la Argentina– provista por uno de los principales expertos en el tema, Roberto Bouzas:

La estrategia de negociaciones comerciales externas de la Argentina ha tenido objetivos difusos y ha sido ambigua. La posición negociadora ha estado orientada por prioridades e intereses múltiples, e incluso a veces contradictorios. Este es el resultado de la ausencia de un consenso doméstico que asegure la continuidad de los objetivos a lo largo del tiempo. Peor aún, incluso en aquellos temas en los que existe consenso respecto a la importancia de la negociación, la capacidad de actuar de manera consistente ha sido muy limitada. (Bouzas y Pagnotta, 2003: 81)

En la Argentina, el diseño y la ejecución de la política comercial y de la estrategia de negociaciones comerciales internacionales se hallan en la práctica fragmentados en diversos organismos públicos con funciones superpuestas y coordinación deficiente. Habida cuenta de la limitación de recursos humanos, técnicos y financieros, esta estructura de formulación de políticas incide negativamente sobre la calidad y coherencia del resultado final, y afecta la capacidad de negociación internacional de la Argentina. (Bouzas y Pagnotta, 2003: 89)

En la práctica no existe un proceso formal deliberativo de elaboración de políticas; la participación del Congreso también es esporádica y reactiva. Dentro del Poder Ejecutivo, la regla ha sido la superposición de funciones, la competencia entre organismos y la pugna interburocrática. Esto significa que la efectividad de las rutinas y de los procedimientos depende fuertemente de las circunstancias particulares, liderazgos y personalidades: [...] La fragmentación en el proceso de formulación de políticas se refleja en una inadecuada coordinación y en una asignación difusa de responsabilidades. [...] En un contexto de recursos humanos y materiales escasos, la fragmentación y la duplicación de tareas afectan negativamente la eficiencia y la eficacia. Las estructuras burocráticas son inestables y hay un alto índice de rotación de funcionarios públicos y un bajo nivel de aprendizaje institucional. La elevada proporción de personal contratado conspira contra la acumulación de experiencia institucional, precisamente en un área en la que el conocimiento constituye un activo estratégico. (Bouzas y Pagnotta, 2003: 91)

La descripción propuesta por Bouzas y Pagnotta de los rasgos de las políticas y de su proceso de elaboración en el terreno del comercio internacional –por otra parte consistente con la realizada por Spiller y Tommasi (2007) para un conjunto más amplio de políticas públicas– sugiere varios puntos importantes para las preocupaciones más generales de este trabajo. Las características del proceso de elaboración de políticas incluyen: un proceso presupuestario que concede excesiva discrecionalidad a ciertos actores dentro del Ejecutivo, escasa participación por parte del Congreso, inestabilidad en las estructuras administrativas a cargo de la implementación de políticas, frecuente rotación del personal en los altos cargos de la administración, escasa cooperación entre actores nacionales y subnacionales,

gobernadores de provincia convertidos en actores relevantes en la discusión de políticas nacionales, y el recurrente incumplimiento de promesas.

A continuación el trabajo se ocupa de analizar con más detalle el proceso de *policymaking* argentino, y se identifican sus principales determinantes. El argumento es, en síntesis, que los principales espacios para el debate y elaboración de políticas públicas de largo plazo están poblados de actores que tienen escasos instrumentos y en muchos casos pocos incentivos a realizar acuerdos y sostenerlos a través del tiempo. En tal contexto, estrategias oportunistas y cortoplacistas constituyen la norma.

El proceso de *policymaking* en la Argentina

Los principales actores políticos argentinos han tendido a proyectarse en horizontes relativamente cortos. La gran inestabilidad política del siglo XX contribuyó a ello. Desde el golpe militar de 1930 hasta hoy hubo sólo dos transferencias del poder de un presidente a otro que cumplieran estrictamente con las normas constitucionales (de Menem a De la Rúa en 1999 y de Néstor Kirchner a su esposa en 2007). La inestabilidad política ha dejado su huella a través de mecanismos de *path-dependence* en espacios institucionales tales como el Congreso, la Justicia, la burocracia, el sistema federal, así como en las acciones y expectativas de actores no gubernamentales.

La inestabilidad democrática fue por mucho tiempo factor decisivo en la determinación del sistema de incentivos del sistema político argentino. Pero en los tiempos actuales de la democracia existen también algunos “detalles” de las instituciones políticas que atentan contra la calidad del *policymaking*. Un conjunto de factores, entre los que se destacan los mecanismos electorales, ha llevado a que el poder político institucional no esté radicado en arenas nacionales sino en espacios políticos provinciales con escaso interés en la calidad de las decisiones públicas de alcance nacional lo cual introduce una serie de efectos que se refuerzan unos a otros, debilitando el espacio de producción de políticas públicas y afectando el rendimiento de la democracia.

El proceso de *policymaking* en la Argentina puede resumirse en algunas proposiciones que enunciamos en esta sección y que desarrollaremos en el resto del artículo.

1. El Congreso nacional no es un espacio importante en el debate y elaboración de las políticas públicas.
2. El Ejecutivo tiene, muchas veces, excesiva discrecionalidad para impulsar políticas unilateralmente.
3. Los poderes políticos provinciales (especialmente los gobernadores) son actores muy relevantes en la arena política nacional.
4. Hay una interacción simbiótica entre la política y las políticas en el nivel nacional y provincial.
5. Consideraciones ligadas al federalismo fiscal se entrecruzan con prácticamente toda decisión de política pública nacional, agregando dificultades transaccionales y desviando el foco de atención de las cuestiones de fondo.

6. Existen pocos incentivos para invertir en el desarrollo de capacidades de *policymaking* de largo plazo.
7. La burocracia, en general, no es un cuerpo efectivo al cual delegarle la implementación técnica de los acuerdos políticos con respecto a las políticas públicas.
8. El Poder Judicial no opera como un suficiente contralor de los actos de los otros poderes, de manera que no cumple un papel fuerte de *enforcement* de los acuerdos políticos o de políticas.
9. Los actores no gubernamentales que participan en el proceso de políticas, al carecer de una arena suficientemente institucionalizada como para realizar intercambios políticos, tienden a seguir estrategias de maximización de beneficios de corto plazo.

En busca de las claves para entender cómo se hace la política pública presentamos en la sección siguiente una breve introducción a las instituciones políticas en la Argentina.

Las instituciones políticas en la Argentina

La Argentina es una república federal, presidencial, con una legislatura bicameral. Esta estructura básica es idéntica a la de los Estados Unidos. Dado que el sistema político-institucional de este último es el más estudiado del mundo, en este trabajo seguimos en parte la estrategia de presentar algunas características del sistema político argentino por contraste con el caso norteamericano.

Una diferencia clave es la manera en la que los legisladores son elegidos. Los 257 diputados argentinos son elegidos por términos de 4 años en 24 distritos plurinominales que coinciden con las 23 provincias más la ciudad de Buenos Aires, a partir de listas partidarias cerradas. La Cámara baja se renueva por mitades cada dos años, donde cada provincia elige la mitad de sus legisladores. A diferencia de los Estados Unidos, donde la representación en la Cámara baja es proporcional a la población, en el caso argentino existe una fuerte sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas. Esto se debe en buena medida a la existencia de un piso mínimo de número de diputados (cinco) independientemente de la población de la provincia. La sobrerrepresentación es aún mayor en la Cámara de Senadores. Hasta la reforma constitucional de 1994, al igual que en EE.UU., cada provincia estaba representada por dos senadores. A diferencia de los EE.UU., los senadores eran elegidos indirectamente (por 9 años) en las legislaturas provinciales por fórmula de pluralidad. Desde la reforma, el Senado consta de 72 miembros, 3 por provincia. Desde 2001 se los elige directamente utilizando listas incompletas, con la salvedad de que ningún partido puede ocupar más de dos de las 3 bancas de la provincia.

El primer gobierno constitucional en la Argentina se constituyó en 1862. La maquinaria formal de la democracia republicana operó hasta 1930, cuando por primera vez un golpe militar destituyó a un presidente electo de acuerdo con las estipulaciones constitucionales. Entre 1930 y 1982, doce presidentes fueron removidos por la fuerza. Desde los años 40, la escena política ha estado dominada por dos partidos, el peronismo (formalmente llamado Partido Justicialista, PJ) y la Unión Cívica Radical

(UCR). Históricamente la base socioeconómica de la UCR ha sido la clase media, y la base socioeconómica del PJ ha sido la clase trabajadora. A pesar de que dichas asociaciones se han mantenido hasta cierto punto hasta el presente, ambos son considerados partidos *catchall* cuyas posiciones tienden a oscilar alrededor del centro político. El peronismo tradicionalmente ha combinado una coalición metropolitana basada en la clase obrera y el pequeño empresariado industrial urbano, con una coalición “periférica” de grupos provinciales de la parte más rezagada económica y socialmente del país (Gibson 1997, Gibson y Calvo 2000). A pesar de que la mayoría de los votantes de esas provincias periféricas son pobres, las maquinarias políticas provinciales del PJ tienden a estar dominadas por elites políticas que tienen conexiones con el poder económico provincial.

Si bien terceros partidos (de izquierda y de derecha) han logrado ocasionalmente alguna notoriedad política, hasta el día de hoy dichos partidos han tenido una existencia efímera. Estos fracasos parecen deberse principalmente a la incapacidad de construir una base de apoyo territorial semejante a la del PJ o (secundariamente) de la UCR, en un país con un “arrastre provincial” tan fuerte⁴. Este arrastre provincial así como la sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas y más atrasadas, otorga un gran peso en la política argentina a regiones rezagadas económica y socialmente y caracterizadas por prácticas políticas clientelares, y subrepresenta a los segmentos más modernos de la sociedad argentina.

El Congreso, las carreras políticas y la conexión provincial

En los Estados Unidos el Congreso tiene una importancia central en el proceso de formulación de políticas públicas; los legisladores desarrollan carreras de largo plazo en el Congreso, tienen altas tasas de reelección, se especializan en comisiones legislativas muy poderosas, y tienden a ser políticos profesionales de alto nivel. En la Argentina el Congreso y los legisladores tienen características diametralmente opuestas; los legisladores argentinos tienen tasas de reelección muy bajas y tienden a permanecer poco tiempo en el cuerpo. El Congreso no es un espacio muy importante en el proceso de formulación de políticas, no está muy institucionalizado y no es el lugar donde reside la experiencia en términos de políticas.

Las afirmaciones con respecto al Congreso de los Estados Unidos se basan en una amplia literatura, especialmente el cuidadoso trabajo de Diermeier, Keane y Merlo (2005). Si bien no hemos podido replicar un trabajo tan detallado para el caso argentino, Stein y Tommasi (2007) construyeron un indicador de las capacidades de *policymaking* de los Congresos en 18 países de América Latina. Ese índice trata de capturar algunas características organizacionales de dichas legislaturas, así como características individuales de los legisladores que se relacionan con la capacidad de involucrarse sustantivamente en el *policymaking*⁵. El Cuadro 1 reproduce dicho índice, donde se puede observar que Argentina es uno de los 5 países con valores menores.

⁴ Véase Torre 2003, Calvo y Murillo 2004, Gibson 1997, así como la discusión más adelante en este trabajo.

⁵ Véase también Saiegh (2010) y referencias.

CUADRO 1
Capacidades de *policymaking* de las legislaturas latinoamericanas

País	Confianza en el Congreso 1996-2004	Efectividad cuerpos hacedores de leyes	Años de experiencias promedio de legisladores	Porcentaje legisladores c/educación universitaria	Número promedio de comisiones p/legislador	Fortaleza de las comisiones	Lugar para desarrollo de carrera	Capacidad técnica	Índice de capacidad del congreso
Argentina	20,5	1,6	2,9	69,6	4,50	Medio	Bajo	Bajo	BAJO
Bolivia	19,9	1,8	3,3	78,4	1,66	Medio	Medio	Medio	MEDIO
Brasil	24,9	3,1	5,5	54,0	0,92	Medio	Alto	Alto	ALTO
Chile	36,0	3,7	8,0	79,4	1,95	Alto	Alto	Alto	ALTO
Colombia	20,3	2,7	4,0	91,6	0,86	Alto	Alto	Medio	ALTO
Costa Rica	29,9	2,2	2,6	80,4	2,09	Alto	Medio	Bajo	MEDIO
R. Dominicana	n.a.	2,0	3,1	49,6	3,54	Bajo	Alto	Bajo	BAJO
Ecuador	13,3	1,7	3,5	83,1	1,26	Alto	Medio	Bajo	MEDIO
El Salvador	27,7	2,1	3,9	64,0	2,44	Medio	Alto	Bajo	MEDIO
Guatemala	19,9	1,8	3,2	68,4	3,24	Bajo	Medio	Bajo	BAJO
Honduras	30,8	2,6	3,0	73,1	2,34	Bajo	Bajo	Bajo	BAJO
México	27,4	2,0	1,9	89,5	2,43	Alto	Medio	Medio	MEDIO
Nicaragua	23,1	1,6	3,5	85,6	1,96	Bajo	Medio	Medio	MEDIO
Panamá	22,5	1,8	5,8	81,3	1,86	Medio	Alto	Bajo	MEDIO
Paraguay	25,0	2,2	5,5	75,4	3,15	Bajo	Alto	Bajo	MEDIO
Perú	22,1	1,7	5,2	92,9	2,44	Bajo	Bajo	Bajo	BAJO
Uruguay	38,2	2,7	8,8	68,4	0,98	Alto	Alto	Bajo	ALTO
Venezuela	27,8	1,4	4,9	74,6	0,97	Medio	Medio	Bajo	MEDIO

Fuente: Stein y Tommasi (2005) y referencias.

El cuadro señala, en clave comparativa, varios hechos que queremos destacar. El Congreso argentino es una institución con débiles capacidades legislativas, y los legisladores no permanecen mucho en el Congreso, que a la vez no es un lugar tan importante para las carreras políticas como lo es en otros países.

Organización legislativa

En Jones y otros (2007) se realiza un análisis de la estructura organizacional del Congreso argentino, y se encuentra que el Congreso argentino no presenta patrones compatibles con una función legislativa fuerte. Los legisladores argentinos no se especializan en comisiones parlamentarias de manera efectiva, y no desarrollan capacidades de *policymaking*. Por ejemplo, los legisladores participan en un excesivo número de comités lo cual impide la especialización y el aprendizaje, a diferencia de lo que sucede en países como Brasil y Chile (Danesi, 2004). El escaso interés de los miembros del Congreso en la función legislativa se refleja también en la asignación de recursos a distintas funciones. Danesi (2004) presenta evidencia comparando la Cámara de Diputados de la Argentina con sus pares de Chile, Paraguay y Uruguay, y encuentra que la Argentina se ubica última en múltiples indicadores de recursos destinados a la función legislativa.

CUADRO 2
Tasas de reelección, países seleccionados

País	Porcentaje que busca reelección	Porcentaje Reelecto de los que buscan reelección	Total Porcentaje Reelecto
Argentina (1997)	26	67	17
Brasil (1995)	70	62	43
Chile (1993)	76	78	59
Japón (1963–90)	91	82	74
México (1997)	0	0	0
EE.UU. (1996)	88	94	83
Colombia (1990)			48
Gran Bretaña (1950–74)			81
Italia (1953–72)			82
Panamá (1999)			49
Portugal (1991)			57.8
Turquía (1950–80)			56
Alemania Oriental (1957–76)			70–75

Fuente: Morgenstern 1998; Archer y Shugart 1997; Molinelli, Palanza y Sin 1999.

Los legisladores argentinos no están demasiado interesados en convertir al Congreso en un ámbito institucionalizado con fuertes capacidades de *policymaking*⁶. Esto es el resultado de sus incentivos, que a su vez se relacionan con la brevedad de las carreras parlamentarias.

La brevedad de las carreras legislativas

Los legisladores argentinos no duran mucho tiempo en el Congreso. Entre 1983 y 2009, el típico legislador estuvo sólo un período en el Congreso. Menos del 20% de los legisladores son reelegidos. En contraste, en Estados Unidos el legislador promedio sirve entre 5 y 6 períodos. La distribución del número de períodos en el Congreso de los legisladores argentinos es casi idéntica a la de legisladores de países como Costa Rica cuando la reelección no estaba permitida (Spiller y Tommasi, 2007). Más generalmente, las tasas de reelección en Argentina son muy bajas en comparación a otros países. El Cuadro 2 muestra las tasas de reelección para algunos países. La Argentina presenta la menor tasa de reelección con excepción de México, donde la reelección está prohibida. ¿Por qué no son reelegidos los legisladores argentinos? Una posibilidad sería que los votantes argentinos eligen librarse de representantes ineptos o corruptos. Pero una inspección más detallada del Cuadro 2 muestra que ése no parece ser el caso. La razón para las bajas tasas de reelección no radica en el electorado, sino en aquellos que tienen el poder para conformar las listas de los

⁶ Esto se puede verificar también en la falta de interés que los propios legisladores han demostrado con respecto a la cuestión de la "modernización parlamentaria", un tema que ha contado con numerosas ofertas de apoyo financiero de organismos internacionales y de gobiernos extranjeros. Danesi (2004, sección 4.2) sintetiza la historia de la Comisión para la Modernización del Congreso.

candidatos, dado que en el caso argentino un porcentaje muy bajo de legisladores se presenta a reelección. En las próximas secciones describimos la naturaleza de las carreras políticas en la Argentina y las decisiones de nominar nuevamente o no a los candidatos a una banca legislativa.

Las carreras políticas

Los miembros del Congreso argentino no desarrollan carreras legislativas profesionales. Sin embargo, tampoco son *outsiders* políticos. Esto nos ha llevado a llamarlos, en trabajos anteriores *políticos profesionales - legisladores aficionados* (Jones y otros, 2002). A pesar de que la mayoría de los diputados y senadores sólo están un período en el Congreso, la gran mayoría de ellos viene de y vuelve a una carrera política, generalmente en el ámbito provincial. Jones (2008) estudia las carreras de los legisladores argentinos antes y después de estar en el Congreso. Encuentra que casi 2/3 de los legisladores provienen de carreras políticas, mayormente ligadas a la provincia, y que alrededor del 85% regresa luego a posiciones políticas, también en su mayoría ligadas a la actividad provincial.

*La conexión subnacional y la política provincial*⁷

Las 23 provincias más la ciudad de Buenos Aires constituyen los distritos electorales para la elección de legisladores nacionales. Eso convierte a la provincia en el locus de la competición partidaria y en la base natural de apoyo para los políticos y los partidos. Las carreras políticas están ancladas provincialmente; incluso los cargos nacionales son en la mayoría de los casos consecuencia de decisiones en el ámbito provincial.

En la mayoría de los casos, los partidos políticos en el nivel provincial se encuentran dominados por un conjunto pequeño de personas, a veces incluso sólo una y su entorno cercano. En las provincias en las que el partido controla la gobernación, el gobernador es (con escasas excepciones) el líder indiscutido (o dominante) del partido en el nivel provincial. En muchas provincias, aun cuando el partido no controle la gobernación, el partido provincial es (de todas maneras) dominado por un individuo; aunque generalmente en esos casos hay más espacio para la oposición interna. En la mayoría de los casos restantes en que ni el partido controla el gobierno provincial, ni es controlado por un individuo, de todos modos existe un pequeño número de líderes influyentes que predominan en la vida partidaria.

Luego de la presidencia, la gobernación de una provincia es el puesto de mayor peso institucional en el sistema político argentino. Los gobernadores, generalmente de manera colectiva, han constituido el principal contrapeso a la autoridad presidencial, aún más que el Congreso o el Poder Judicial (De Luca, 2008).

Los dos partidos principales han tendido a ejercer un gran dominio de la política a nivel subnacional. El PJ ha controlado casi 2/3 de los gobiernos de provincia entre 1983 y 2010, llegando en algunos momentos a controlar el 78% de las

⁷ Esta sección se basa en Ardanaz, Leiras y Tommasi (2010).

gubernaciones. La UCR ha controlado el 24% de las gubernaciones en promedio, llegando a 1/3 de las mismas. Ningún otro partido en todos estos años controló más de una provincia en cada lapso. Otra característica notable es el alto grado de repetición de nombres en las gubernaciones provinciales (Ardanaz y otros, 2010). Esto señala que en muchas provincias, los gobiernos han sido controlados por un individuo o por una familia durante largos períodos⁸. También, una revisión de estos nombres demuestra que muchas de las figuras políticas nacionales han sido gobernadores provinciales durante muchos años. Todos los candidatos presidenciales de los dos partidos mayoritarios han sido gobernadores provinciales (con una sola excepción en la cual lo fue la esposa de un ex gobernador). Más aún, Ardanaz y otros (2010) encuentran que la posibilidad de una proyección exitosa a la política nacional está negativamente asociada con indicadores de la calidad de la democracia provincial. Por ejemplo, de 1983 a esta parte, casi todas las provincias han modificado sus constituciones y otras normas para centralizar más el poder en la figura del gobernador; tres de las cuatro provincias que a partir de estas reformas permiten la reelección indefinida de los gobernadores son las que han generado los candidatos presidenciales del peronismo en la elección presidencial en 2003 (La Rioja, San Luis, y Santa Cruz)⁹. Estas tres provincias también se encuentran entre aquellas con mayor grado de manipulación del Poder Judicial, manipulación que tuvo lugar bajo la gobernación de aquellos políticos que luego fueron candidatos presidenciales (y de hecho, presidentes). Parece ser una "máxima" del sistema político argentino, que cuanto más poder se acumula en provincias menos democráticas, más probable es convertirse en una figura de peso en la política nacional –un mecanismo de selección adversa bastante poco auspicioso para la calidad de la democracia argentina¹⁰.

La dominación que ejercen unas pocas personas sobre la política provincial ha tendido a reforzarse desde el retorno a la democracia en 1983. Un mecanismo han sido las reformas institucionales realizadas en el nivel provincial, por los mismos gobernadores con grandes mayorías en las legislaturas provinciales y con el manejo de un gran número de recursos institucionales y políticos. Otro mecanismo ha sido la progresiva descentralización del sector público argentino, que ha llevado a que un mayor número de actividades públicas de alto retorno político tales como la distribución de empleo público y de beneficios sociales se concentren en el nivel provincial. Del mismo modo, las reformas de los años 90 que tendieron a reemplazar las políticas de bienestar de corte universalista por los programas sociales focalizados contribuyen a la focalización territorial del negocio político y al uso

⁸ Gibson (2005) provee una vívida descripción de uno de los ejemplos más claros de lo que él denomina "autoritarismo subnacional", el caso de la provincia de Santiago del Estero, que ha sido prácticamente "poseída" por el caudillo peronista Carlos Juárez desde que asumió por primera vez la gobernación en 1949. Bill-Chávez (2003) provee una descripción semejante para el caso de San Luis, dominada por muchos años por la familia Rodríguez Saá. Véase también las descripciones de otras provincias realizadas por antropólogos, historiadores y politólogos locales, que se recogen en Amaral y Stokes (2005), y las que se resumen en Cherny y Vommaro (2004).

⁹ La elección presidencial de 2007 fue una "excepción" en la cual el candidato ampliamente dominante y luego ganador fue la esposa del presidente saliente, que era precisamente el gobernador ganador de la contienda de 2003.

¹⁰ Véase también Gervasoni (2010).

clientelar de los mecanismos de distribución (Weitz-Shapiro, 2007; Levitsky, 2007; Brusco, Nazareno y Stokes, 2005).

De acuerdo con calificados observadores (Jones 2008, Calvo y Murillo, 2004), la dominación del nivel político provincial tiende a ejercerse principalmente en base a patronazgo, *pork barrel* y clientelismo. Las campañas políticas, tanto para las primarias ("internas") como para las elecciones generales se financian principalmente a través de estos recursos, que son controlados por los líderes políticos provinciales. Su poder no se restringe al ámbito provincial; hay mecanismos políticos e institucionales que permiten a los gobernadores gravitar en la política nacional por medio de la fuerte influencia que ejercen sobre sus contingentes de representantes provinciales. Un mecanismo clave es el control de los mecanismos de selección de candidatos para el Congreso nacional.

*Selección de candidatos*¹¹

A diferencia de otros países en los cuales el gobierno está a cargo de regular las elecciones primarias para candidatos nacionales y provinciales, en el caso argentino esto está a cargo de los propios partidos políticos. Las internas consisten principalmente en un gran esfuerzo de movilización física de votantes por parte de las listas en competición. Cuando se realizan elecciones primarias, el éxito depende casi exclusivamente de los recursos financieros y la capacidad de movilización del candidato. La cuestión de si el candidato ha representado fielmente o se espera que represente fielmente los intereses de sus *constituencias*, generalmente no tiene ningún impacto sobre el éxito en las internas. Pero en muchos casos, los candidatos no se eligen en primarias sino en cónclaves dominados por los líderes partidarios provinciales. En cualesquiera de los casos los mecanismos de selección están totalmente dominados por los líderes partidarios en el nivel provincial, ya que aun cuando se convoca a elecciones primarias, éstas consisten principalmente en demostraciones de fuerza del aparato partidario. En palabras de José Luis Lizurume, gobernador de Chubut de 1999 a 2003, "la interna es aparato puro"¹².

En síntesis, son variables políticas de nivel provincial el principal determinante de quiénes son elegidos para el Congreso nacional.

El Senado argentino en perspectiva comparada

Para dar una perspectiva comparativa a algunas de las afirmaciones previas, cerramos esta parte del trabajo con una breve comparación entre el Senado argentino y el Senado brasileño. Nótese que estamos comparando a la Argentina con otro país fuertemente federal, que ha sido caracterizado por prestigiosos observadores como un caso en el cual los gobernadores de los estados tienen un papel muy importante en la arena nacional, y en el cual se supone que las carreras políticas tienen un fuerte anclaje en dichas unidades subnacionales¹³. La comparación se basa en una encuesta

¹¹ Esta sección se basa en los trabajos de De Luca, Jones y Tula (2002) y Jones (2008).

¹² Citado en Jones 2008, con referencia a Diario El Chubut, 18 de julio de 2003.

¹³ Véase por ejemplo Mainwaring 1999 y Samuels 2003.

realizada a senadores de ambos países por Mariana Llanos (Llanos 2003). La evidencia de esta encuesta sugiere que el Senado argentino es un cuerpo con menores capacidades para influir en el diseño de las políticas públicas que su par brasileño, y que los senadores argentinos se deben a sus líderes provinciales en mayor medida que en el caso brasileño.

El 85% de los legisladores argentinos manifiesta que el gobierno de su provincia es muy importante en sus decisiones, contra el 64% del caso brasileño. Dos tercios de los senadores argentinos afirman que conseguir recursos para su provincia es una parte muy importante de su actividad legislativa, contra el 45% de los senadores brasileños. Cuando se les pregunta si se ubicarían del lado de los intereses de la provincia o de la posición del partido en caso de conflicto, el 80% de los senadores argentinos se inclina por su provincia, y sólo el 6% por el partido; estos porcentajes son 55 y 13%, respectivamente, en el caso brasileño.

La mayoría de los senadores argentinos tienen una visión negativa con respecto a la importancia de las comisiones legislativas. Nueve de cada 10 responden que el funcionamiento del sistema es dificultado por el número excesivo de comisiones; sólo el 21% de los senadores brasileños expresan esa opinión. Más de la mitad de los respondientes argentinos dicen que las comisiones no son el espacio para la discusión técnica de los proyectos de ley; sólo el 11% de los brasileños coinciden. El 87% de los argentinos dice que el trabajo en las comisiones no es suficientemente apreciado por sus pares, que muchas veces no participan en las reuniones. Sólo la mitad de los legisladores brasileños expresa lo mismo. Los senadores brasileños tienen también una visión más positiva que los argentinos con respecto a todos los insumos técnicos a disposición del Congreso, incluyendo el apoyo técnico, la oficina de informaciones, los servicios de computación, la biblioteca y la infraestructura.

* * *

En resumen de esta sección queda claro que el Congreso argentino es un espacio débil en el proceso de políticas públicas, y que los incentivos de los legisladores están ligados a los intereses de los gobiernos provinciales. La sección siguiente explora el ámbito fiscal federal, una arena clave de intercambios entre el gobierno nacional y los gobiernos de provincia.

El juego fiscal federal

La política y las políticas nacionales y subnacionales se encuentran entrelazadas de una manera muy peculiar en el caso argentino, debido a ciertas conexiones políticas y fiscales que destacamos en este trabajo.

Las provincias llevan a cabo una alta fracción del gasto público, pero recolectan una fracción relativamente menor de los impuestos. El gasto subnacional es del orden del 50% del gasto consolidado del sector público argentino¹⁴. En promedio las

¹⁴ Ese número llega hasta casi el 70% si uno excluye el sistema de pensiones y los pagos de intereses de la deuda, y se focaliza en los gastos "más discrecionales". Más aún, el tipo de gasto en manos provinciales tiende a ser políticamente atractivo, tal como el gasto en empleo público y en programas sociales, cercanos a los intereses de *constituencias* con base territorial.

provincias sólo cobran un 35% del total de impuestos recaudados. El resto de su gasto se financia desde un pozo común de impuestos recaudados por el gobierno central y distribuido entre las provincias de acuerdo al mecanismo de la "Coparticipación Federal de Impuestos". En muchas provincias pequeñas la proporción de recursos proveniente de este pozo común constituye más del 80% de sus recursos totales. Por lo tanto, los políticos locales disfrutan de los beneficios políticos de buena parte del gasto público, pero sufren una fracción muy menor de los costos políticos de la recaudación. Esta estructura carente de correspondencia fiscal es una de las razones por la cual muchos políticos profesionales prefieren desarrollar sus carreras en el nivel provincial.

Por otro lado, los poderosos gobernadores dependen en buena medida de fondos distribuidos a partir del pozo central para hacer funcionar sus aparatos gubernamentales y políticos. Ellos necesitan dinero "central" para poder proveer tanto bienes públicos como bienes políticos particularistas en sus provincias. Hay varios canales por los cuales se hacen llegar los fondos "necesarios" a las provincias; los principales son la asignación geográfica del presupuesto nacional y las diversas transferencias que constituyen el sistema de coparticipación federal de impuestos.

El juego por el cual se asignan estos fondos es fuente de múltiples distorsiones en las políticas e impacta sobre la calidad de la democracia tanto local como nacional. Poniendo el acento en el nivel provincial, los votantes tienen incentivos a premiar a aquellos políticos más exitosos en extraer recursos "de Buenos Aires". Estos políticos no necesariamente son los más honestos o los mejores administradores. Jones, Meloni y Tommasi (2009) muestran que los votantes argentinos, a diferencia de los de los Estados Unidos (Peltzman, 1992), premian a aquellos gobernadores que aumentan el gasto público, y que este efecto es más pronunciado en provincias con peores indicadores de calidad democrática. Es fácil darse cuenta que esta distorsión al funcionamiento de la democracia provincial también tiene posibles consecuencias indeseables en términos de eficiencia económica. Otra consecuencia negativa del juego fiscal federal sobre las políticas públicas viene dada por la incertidumbre que padecen las administraciones provinciales sobre los fondos a recibir, que muchas veces dependen de coyunturas políticas del momento, más que de la respuesta eficiente a prioridades y necesidades de gastos genuinas¹⁵.

La historia y evolución del Sistema Federal de Coparticipación de Impuestos está plagada de ejemplos de manipulaciones políticamente oportunistas, ocasionalmente restringidas por mecanismos rígidos e ineficientes (Iaryczower et al. 1999; Tommasi, 2006). El oportunismo ha sido moneda corriente en la asignación de fondos a las distintas provincias. El Ejecutivo ha gozado de amplia discreción a la hora de asignar geográficamente diversos ítems del presupuesto federal (Bercoff y Meloni, 2007). Tratando de evitar la posibilidad de cambios adversos en el futuro, los actores políticos han ido incorporando progresivamente varios mecanismos que tornan rígido al sistema, lo cual a su vez ha quitado margen de maniobra, impidiendo respuestas rápidas y efectivas ante diversas coyunturas macro y microeconómicas.

¹⁵ Por ejemplo, la probabilidad de que una jurisdicción que padece dificultades financieras reciba ayuda del gobierno federal, depende no tanto de un diseño óptimo en términos de proveer seguros y de evitar problemas de *moral hazard*, como de la conveniencia de ese momento político del presidente, o de la capacidad de presión que el gobierno de la provincia pueda ejercer a través de su contingente legislativo en el Congreso nacional.

Un ejemplo lo constituye la práctica de asignar los fondos (*earmarking*) recaudados a través de ciertos impuestos para solventar gastos específicos con claras implicaciones. Esta práctica ha llevado a un sistema rígido e intrincado de recolección y distribución de impuestos que los especialistas han denominado “el laberinto fiscal argentino”.

Intentos de simplificación de dicho laberinto llevaron a los llamados “pactos fiscales” de 1999 y 2000 entre los gobiernos nacional y provinciales. Dichos pactos generaron compromisos por parte del gobierno nacional de transferir a las provincias ciertos montos mínimos de coparticipación independientemente de cuál fuera la recaudación impositiva a futuro. Estos compromisos resultaron extremadamente difíciles de cumplir para el gobierno de De la Rúa durante la gestación de la crisis económica de 2001. Del mismo modo, la falta de cooperación de las provincias (en su mayoría dominadas por la oposición peronista) ha sido identificada como una de las causas inmediatas del default argentino (Eaton, 2005; Tommasi 2006; IMF, 2003: 13).

Dicho episodio del drama fiscal argentino, que condujo a uno de los más grandes defaults de la historia económica internacional, fue una clara ilustración de uno de los puntos centrales del argumento de este trabajo. Los gobernadores provinciales, jugadores cruciales en la política nacional y en las políticas públicas nacionales (y quienes quizá tengan un horizonte temporal un poco mayor al de otros actores), tienen sólo un interés secundario en los bienes públicos nacionales tales como la estabilidad macroeconómica, y en la calidad de las políticas públicas nacionales. Por ese motivo, tienen también escaso interés en que se invierta en instituciones, tales como un Congreso profesionalizado, o un sistema de servicio civil más fuerte, que puedan mejorar la calidad de las políticas a futuro. Su principal interés, en función del cual otorgan o niegan su apoyo a las iniciativas del gobierno nacional, es el acceso al pozo común de recursos fiscales.

El débil *enforcement* del Poder Judicial

El funcionamiento de las instituciones judiciales tiene implicaciones directas para la factibilidad de la realización de contratos efectivos entre particulares, entre actores privados y públicos, y aun entre actores políticos. Durante varias décadas la Corte Suprema de Justicia de la Argentina no ha sido un árbitro fuerte e imparcial de los acuerdos políticos, constitucionales y legislativos. En palabras de Alejandro Carrió, “en general la Corte no tuvo en nuestro país un real protagonismo en los casos de choques de poderes o de tensiones entre las facultades estatales y los derechos individuales” (Carrió 1996: 214). También se refiere a “la escasa fuerza que la Corte exhibió a lo largo de su historia, cuando debió afirmar su rol de tribunal independiente” (Carrió 1996: 215).

Los motivos detrás de este débil *enforcement* judicial radican más en cuestiones políticas que en problemas jurisprudenciales. Iaryczower, Spiller y Tommasi (2002 y 2007) muestran que los patrones de decisión de los jueces de la Corte Suprema argentina pueden ser explicados con un modelo de comportamiento muy semejante al utilizado para estudiar la Corte de los EE.UU. Si bien el modelo explicativo es el mismo, los valores que han tomado ciertas variables independientes fundamentales

en el caso argentino han llevado a que el comportamiento y la importancia de la Corte sean muy distintos. La historia política argentina ha llevado a que la Corte tenga un papel mucho menos importante que su par norteamericana.

Desde mediados de la década del 40 los jueces de la Suprema Corte argentina han tenido duraciones muy breves, entre las más bajas del mundo. Desde 1960 hasta mediados de los '90 los jueces argentinos tendían a durar menos de 5 años en sus cargos. Esta *tenure* tan breve ubica al país cerca del fondo de los rankings internacionales, en el entorno de un conjunto de países que tradicionalmente no se asocian con la estabilidad jurídica y la predominancia del estado de derecho (tales como Malawi, Pakistán o Perú), y a una gran distancia de países como Estados Unidos, Noruega, Nueva Zelanda, donde los jueces permanecen en sus cargos por períodos mucho más prolongados (Iaryczower et al. 2007).

La duración de los jueces de la Corte argentina no ha sido siempre tan breve. En un momento ésta estuvo en un sendero de convergencia con la Corte americana. Desde su creación en 1863, la duración promedio de los jueces creció sistemáticamente, alcanzando en la década de 1920 los niveles de la Corte americana. Ese crecimiento de la estabilidad en el cargo estuvo acompañado de un progresivo fortalecimiento de la Corte argentina en su papel de contralor del Poder Ejecutivo (Miller, 1997). Esto empezó a cambiar a partir de 1930. La Corte Suprema aprobó abiertamente el golpe militar de 1930 y toleró el fraude electoral por parte de los conservadores durante esa década. Estas acciones contribuyeron a facilitar el camino al populismo y a las reformas institucionales de Perón (Alston y Gallo, 2008). Durante su primera presidencia, en 1946, Perón impugnó a los jueces de la Corte de ese momento, un acto que tuvo consecuencias de largo plazo para la institucionalidad del país (Alston y Gallo, 2008). A partir de entonces la norma de no manipular la conformación de la Corte Suprema se debilitó notablemente. Los diversos presidentes civiles y militares que se alternaron en el poder tendieron a conformar una Corte Suprema relativamente afín a sus intereses políticos. En 1991, la primera vez desde 1946 en que un presidente hubiera tenido ante sí a una Corte opositora, el presidente Menem aumentó de 5 a 9 el número de jueces, lo cual le permitió, ante la renuncia de uno de los miembros, la posibilidad de conformar una Corte adicta. Por ese motivo, desde mediados de la década de 1940 hasta el gobierno de De la Rúa en el cambio de siglo (1999-2001), ningún presidente argentino gobernó con una Corte cuya mayoría él mismo no hubiera conformado. Coincidentemente, ningún presidente, excepto De la Rúa (quien no pudo terminar su mandato), mantuvo la Corte intacta durante ese período. Todos los demás presidentes durante esos 55 años han manipulado la composición de la Corte Suprema, directa o indirectamente a través de amenazas de juicio político. Esta práctica no concluyó luego del gobierno de De la Rúa; el presidente interino Duhalde intentó hacer lo propio aunque no lo logró, mientras que el presidente Kirchner (2003-2007) también logró hacer renunciar a jueces que habían sido designados bajo el gobierno de Menem y los reemplazó por otros con mayor cercanía ideológica¹⁶.

¹⁶ Dada la debilidad política en los primeros momentos del gobierno de Néstor Kirchner (fue electo con sólo el 26% de los votos), éste se vio obligado a evitar abusos de poder en esa primera fase, lo cual llevó a que nombrara jueces que si bien le eran más afines ideológicamente, al menos eran juristas respetados. En el año 2006, ya en un momento de mayor fortaleza política, el gobierno de Kirchner tuvo una actitud mucho menos puritana a la hora de manipular el Consejo de la Magistratura, órgano a cargo de la designación de los demás jueces (Herrero, 2007).

Las Cortes supremas integradas por jueces de corta duración tienden, naturalmente, a estar más alineadas con el gobierno de turno, y por lo tanto es menos probable que puedan ejercer un rol fuerte de control judicial sobre las actividades del gobierno.

La dinámica de la fortaleza institucional del poder judicial en general y de la Corte Suprema de Justicia en particular es un tema que debería ser analizado con más detalle en una perspectiva histórica y comparativa¹⁷. La dinámica de debilitamiento de normas de respeto al Poder Judicial, y su interacción con la política y la opinión pública generan senderos con componentes de *path dependence*. En elecciones presidenciales recientes, varios de los candidatos prometieron reemplazar a miembros de la Corte Suprema; y algunos lo han hecho, sin que esto implique un repudio de la opinión pública. Por otra parte, hay también dinámicas en la dirección opuesta operando en la sociedad argentina. Múltiples organizaciones no gubernamentales de creciente importancia han estado trabajando hace algunos años para mejorar el funcionamiento de la Justicia en general y de la Corte Suprema en particular, apuntando a lograr una mayor transparencia en su actividad y a brindarle una mayor legitimidad pública. La presencia y accionar de estas instituciones ha logrado, en algunas ocasiones recientes, un mayor recato en el accionar del Poder Ejecutivo con respecto a la Justicia (Popkin, 2007).

La Administración pública

Una de las maneras posibles de instrumentar acuerdos intertemporales sin llevar al extremo la rigidez de las políticas, es a través de la delegación de la implementación de los acuerdos a una administración pública técnicamente calificada y relativamente independiente. Dicha institución, usualmente denominada *burocracia* en el mundo angloparlante¹⁸, no tiene esas características en el caso argentino.

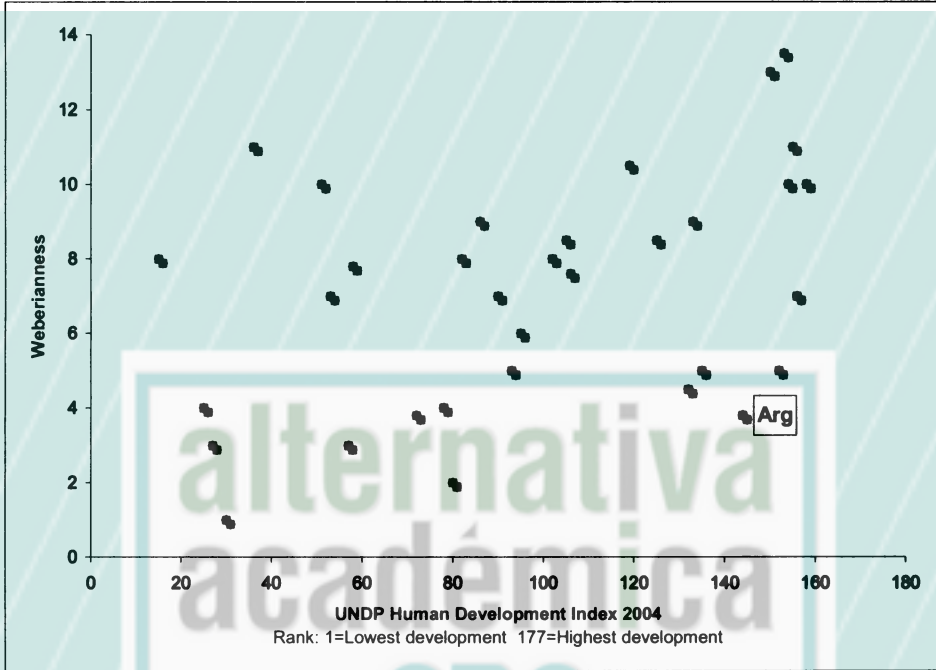
A pesar de que la Argentina tiene un sistema de servicio civil más desarrollado que el de los países más pobres de América Latina, la miopía política y la falta de consistencia a través del tiempo han llevado a que la calidad y efectividad de su administración pública estén muy por debajo de lo que debería esperarse de un país con el nivel de capital humano que tiene Argentina. La Figura 1 representa un índice de la calidad burocrática (definida en términos weberianos) construido por Rauch y Evans (2000), contrastado con el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas. La Argentina aparece como un caso atípico (*outlier*), con una burocracia muy débil comparada con su nivel de desarrollo humano.

No obstante que en diversos momentos han existido en la Argentina islas de excelencia burocrática, éstas han tendido a no ser respetadas cada vez que su independencia entraba en colisión con los intereses del gobierno de turno.

¹⁷ Miller (1997) provee una primera aproximación al tema, con una interesante interpretación sociológica del debilitamiento de la Corte Suprema de Argentina en comparación con la trayectoria de su par de los Estados Unidos.

¹⁸ A diferencia de la connotación peyorativa que tiene a veces el término en castellano.

FIGURA 1
Profesionalización de la Burocracia en Relación al Desarrollo Humano
 (35 países en desarrollo)



Fuente: Rauch y Evans (1999) y UNDP.

La falta de “institucionalidad” tanto en el accionar de los gobernantes, como en la falta de respuesta en la comunidad, ha sido llamativa en varios casos¹⁹. La Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA) establece los mecanismos de nombramiento y remoción de sus directivos, en particular del presidente. En varios episodios de los últimos años, los presidentes del BCRA han sido impulsados a renunciar a sus cargos a través de mecanismos poco respetuosos de su institucionalidad, cuando la coyuntura llevaba a choques entre la postura del Banco Central y la de actores políticos clave del momento²⁰.

¹⁹ Si bien, como dijimos en la sección sobre el Poder Judicial, hay algunas señales positivas en algunos casos recientes, históricamente la Argentina se ha caracterizado por una muy débil defensa de la institucionalidad en varios niveles y en múltiples ámbitos. Un estudio más profundo de los determinantes de este tipo de equilibrio y de sus dinámicas tanto de reproducción como de eventual cambio, constituye un punto muy importante en la agenda de investigación a futuro. Scartascini y Tommasi (2009) constituye un paso preliminar en esa dirección.

²⁰ El debilitamiento de esta institucionalidad es tan marcado que lleva a que actores políticos clave ni siquiera conozcan cuáles son las reglas formales al respecto. Por ejemplo, el presidente del Banco Central de Argentina al momento de la asunción del presidente Duhalde, Mario Blejer, recibió un llamado telefónico del nuevo presidente anunciándole que no debía preocuparse ya que era ratificado en el cargo por el nuevo gobierno.

En un episodio iniciado durante el gobierno de Néstor Kirchner y continuado en el de su esposa, en aras de tergiversar los índices de inflación, se ha manipulado arbitrariamente la conformación de la planta superior del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), una institución considerada hasta ese momento un baluarte de idoneidad técnica en la generación de estadísticas económicas confiables.

No tenemos aquí el espacio para desarrollar un análisis más acabado de las causas profundas de esta falta de inversión de largo plazo e incluso de la periódica destrucción de capacidades en el sector público argentino. Muy posiblemente una de las razones surge de la aplicación de la lógica general de este trabajo al área particular de política pública que es el desarrollo de capacidades, o “política de servicio civil” (Iacoviello, Tommasi y Zuvanic, 2002; Bambaci, Spiller y Tommasi, 2007). Esta política ha sido víctima primero de la inestabilidad democrática del siglo XX, y luego de las debilidades del Congreso y del cortoplacismo del Ejecutivo, lo cual ha coadyuvado a la debilidad e incoherencia del aparato estatal. La alternancia entre gobiernos militares y civiles de 1930 a 1983 puso a las posiciones máximas del *management* público al arbitrio del gobierno de turno. La rotación en los puestos más altos de la administración pública fue muy alta; la ineffectividad fue el correlato natural de esta discontinuidad.

Como señala Oscar Oszlak (1999), un *management* público profesionalizado aún no había sentado raíces en las prácticas administrativas argentinas a la salida de la última dictadura militar. Lamentablemente, esto tampoco ha sucedido transcurridos 27 años del regreso a la democracia. Algunas características estructurales del sistema político argentino han impedido el desarrollo de una burocracia acorde con la calidad del capital humano del país. Desde el retorno de la democracia, cada intento de reforma se inició con objetivos ambiciosos y altas expectativas, pero siempre, luego de un tiempo, se perdió el impulso, y cada iniciativa fue eventualmente distorsionada o implementada sólo de manera parcial. La acumulación de estos esfuerzos de reforma ha ido constituyendo al sector público argentino como lo que algunos observadores han llamado un “cementerio de proyectos”, donde los vivos y los muertos caminan unos junto a otros en los corredores de los edificios públicos (Oszlak 1999, Bambaci y otros 2007).

La ausencia de “principales” de largo plazo es uno de los motivos que impide el desarrollo de mayor capacidad en la administración pública. Los Ejecutivos son actores relativamente cortoplacistas en todos los sistemas presidencialistas. Pero en el caso

Dicho llamado es sorprendente dado que la ley garantiza la estabilidad en el cargo del presidente del BCRA independientemente de los cambios de gobierno. Nótese que Blejer había asumido como presidente en reemplazo de R. Maccarone, quien había renunciado a pocos meses de asumir aduciendo “razones personales”, a pesar de que se trató de una clara situación de contraste entre la opinión del presidente del Banco Central y las necesidades del gobierno del momento. (Poco antes de la renuncia de Maccarone, el diputado nacional presidente de la comisión de presupuesto y hacienda Jorge Matzkin señalaba que “hay grados de incompatibilidad entre el Gobierno y la conducción del Banco Central. Este es el pensamiento generalizado del ala política.”) A su vez, Maccarone había reemplazado pocos meses antes a Pedro Pou, quien fue desplazado de su cargo ante amenazas de juicios de los que finalmente fue sobrelleado, en un contexto de claro conflicto entre la postura del Banco Central y la del Ministerio de Economía. El ejemplo más reciente de esta secuencia fue el desplazamiento de Martín Redrado de la presidencia del BCRA, al oponerse al uso de reservas internacionales para el pago de la deuda externa. Este es otro punto donde una comparación con Chile es ilustrativa: el Banco Central chileno es considerado uno de los más sólidos del mundo.

argentino, a diferencia de otras democracias presidencialistas como los EE.UU., los miembros del Congreso tampoco son actores de largo plazo, y por lo tanto carecen de mayores motivaciones para encargarse de la administración pública. Los miembros de la administración pública argentina, por lo tanto, carecen de “principales de largo plazo”. Esto muchas veces conduce a problemas para incentivar a los miembros de la burocracia y genera desconfianza mutua entre los dirigentes políticos en cargos ejecutivos y el personal de planta. A su vez, existen una serie de rigideces laborales que también hacen difícil incentivar correctamente a los agentes públicos. Ante este escenario, cada nuevo Ejecutivo tiende a realizar un alto número de nombramientos políticos en la administración. Estas personas son incorporadas bajo contratos laborales mucho más flexibles que los de la planta permanente, y por lo tanto pueden ser incentivadas (y echadas) más fácilmente. Estos “contratados” (como se los conoce en la jerga pública) suelen ser cercanos al dirigente político de turno y tienden a rotar cada vez que rotan los dirigentes políticos. Esto ha confluído a crear una burocracia paralela transitoria, que en muchos casos lleva a cabo las mismas funciones o incluso reemplaza el cumplimiento de funciones que supuestamente están en manos de la administración pública permanente²¹. Dado que Argentina ha tenido una gran inestabilidad no sólo en el nivel presidencial, sino más aún en el ministerial y de secretarías de Estado, esto conlleva una alta volatilidad de la burocracia paralela. Esta alta rotación conspira contra la posibilidad de desarrollar conocimiento institucional y contra la cooperación entre distintos sectores de la administración pública. En sistemas públicos mejor institucionalizados, los agentes públicos de distintas reparticiones suelen desarrollar rutinas de cooperación. Esto resulta mucho menos factible en un caso en el que los principales empleados públicos son actores de corto plazo, que en la mayoría de los casos tiene una relación más estrecha con el líder político (o secretario) de turno que los llevó al cargo que un *afecto societatis* por la administración pública en su conjunto. Esto a su vez genera heterogeneidad en la calidad de las políticas públicas en distintas áreas (algunas son colonizadas temporariamente por agentes de alta competencia técnica mientras que otras son “entregadas” a operadores políticos con escasas o nulas calificaciones) y refuerza la incoherencia de las políticas públicas a la que hicimos referencia.

La libertad de movimiento del Ejecutivo

Las secciones anteriores han mostrado un ambiente de elaboración de política pública en el cual las instituciones que deberían facilitar la discusión política, la negociación, y el *enforcement* intertemporal de los acuerdos (el Congreso) son débiles; en el cual algunos actores políticos con mucho poder (los gobernadores) no están demasiado interesados en la calidad de las políticas nacionales, y en el cual mecanismos complementarios de *enforcement* tales como una justicia o una administración pública fuertes están ausentes. Estos factores refuerzan y son reforzados por la capacidad y la tendencia del Poder Ejecutivo a actuar unilateralmente.

²¹ Los miembros de la burocracia paralela suelen estar mejor pagos y tener duraciones mucho menores en los cargos que los funcionarios públicos permanentes. Se los emplea bajo una variedad de contratos temporarios. Véase Bambaci y otros (2007) y referencias.

Hay varios motivos por los cuales el Ejecutivo tiene la capacidad de realizar movimientos unilaterales y de esa manera deshacer posibles acuerdos previos. Éstos incluyen el hecho de que la Corte Suprema ha tendido a estar alineada con el presidente, la ausencia de una burocracia fuerte e independiente (a diferencia por ejemplo del caso brasileño, donde Itamaraty, el palacio de relaciones exteriores, provee una importante continuidad a la política exterior) y el resultado “de equilibrio general” de que el Congreso no ha construido mayores capacidades técnicas.

El proceso presupuestario es un buen indicador de esto último. La incapacidad del Congreso de monitorear y controlar el presupuesto le ha dado el Ejecutivo amplio margen de discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos. Durante muchos años desde principios del siglo XX el Congreso no ha aprobado en término el proyecto de presupuesto del Ejecutivo. Esto ha hecho que en la práctica la administración ha funcionado independientemente del Congreso. En las épocas de alta inflación, el Ejecutivo ni se molestaba en enviar el presupuesto al Congreso (Tommasi y Spiller, 2000). A pesar de que con la reducción de la inflación en los '90, se mejoró notablemente el proceso presupuestario y el Congreso tendió a aprobar el presupuesto en término, aún continúa la práctica de que el Congreso no controla *ex post* la ejecución del presupuesto²². Más aún el Poder Ejecutivo ha tendido a sobre o subestimar el cambio proyectado en el producto bruto para mantener el control sobre el presupuesto durante su ejecución, dado que tiene el poder discrecional de aumentar o disminuir el gasto (Uña 2005, Abuelafia y otros 2005). Jones (2001: 161) indica que casi toda la actividad presupuestaria relevante sucede en las oficinas del Ejecutivo y no en el Congreso: “...casi no hay modificaciones relevantes del presupuesto enviado por el Ejecutivo durante el tratamiento parlamentario de la ley de presupuesto.” Jones agrega que a pesar de que los ministerios y otros entes públicos envían planes presupuestarios detallados a la Oficina Nacional de Presupuesto, perteneciente al Ejecutivo, el borrador final enviado al Congreso contiene sólo grandes agregados. En palabras de Rodríguez y Bonvecchi (2006), “...el presupuesto parece haber perdido relevancia como instrumento de estrategia macroeconómica así como de herramienta distributiva de gastos y recursos, y el Congreso parece haber resignado sus atribuciones para intervenir con eficacia en los procesos de planificación, sanción y ejecución presupuestaria.” (p. 126).

El poder unilateral del Ejecutivo argentino también ha estado fundado en una serie de prácticas que han tendido a darle al presidente más poder que el que las reglas formales le otorgan. (Como discutiremos más adelante, los poderes formales del presidente argentino son, por ejemplo, menores que los del presidente chileno). Una práctica muy común ha sido la del Congreso delegándole explícitamente al Ejecutivo el poder de legislar “directamente” sobre algún tema en algún momento, en parte una consecuencia de la falta de interés de los legisladores en *policymaking*. Otro factor que ha contribuido en esta dirección ha sido la larga historia de inestabilidad democrática del siglo XX. La ausencia de

²² El instrumento formal para dicha evaluación *ex post* es la llamada “Cuenta de Inversión”, donde se presenta la ejecución presupuestaria. Esta cuenta ha tendido a ser aprobada por el Congreso con demoras de tantos años que de hecho la constituyen en una herramienta inútil.

poder legislativo durante las frecuentes dictaduras militares llevó a centrar las acciones y expectativas de múltiples actores sociales en el Ejecutivo (Acuña, 1995; De Riz, 1986; Llanos, 2002).

Hay también algunas estipulaciones constitucionales específicas que han otorgado al Ejecutivo la capacidad de reglamentar las leyes emanadas del Congreso, así como algunas lagunas constitucionales interpretadas favorablemente por una Corte Suprema complaciente, por ejemplo en el caso de los Decretos de Necesidad y Urgencia. Estos decretos no estaban explicitados en la Constitución hasta la reforma de 1994, pero fueron usados por los presidentes, de manera creciente a partir del gobierno de Menem. Precisamente para evitar esos abusos, en la reforma constitucional del 94 se trató de acotar su aplicación, pero esto no ha sucedido en la práctica (Braguinsky y Araujo, 2007; Serrafero, 2005).

La capacidad del Ejecutivo de “comprar” las políticas que desea implementar, ya sea con fondos del federalismo fiscal o con otros instrumentos, depende también de la configuración política en cada momento. Actores político-institucionales como el Congreso o los gobernadores han tendido a utilizar una de dos estrategias extremas: una ha consistido en cooperar “ciegamente” con el Ejecutivo a cambio de algunos favores de corto plazo; la otra, la estrategia confrontativa, ha consistido en hacer la vida del presidente tan difícil como sea posible. La elección entre estas dos estrategias se ha guiado por una combinación de consideraciones partidarias y de disponibilidad de recursos. Cuando el partido en ejercicio del Poder Ejecutivo no coincide con los colores de los gobernadores y/o mayorías parlamentarias, así como cuando los recursos fiscales en manos del presidente son bajos y/o decrecientes, la estrategia confrontativa es más probable. (Un ejemplo notable de esto se vivió durante la crisis de 2001, en la cual los gobernadores y legisladores peronistas tuvieron comportamientos altamente no-cooperativos con el gobierno de De la Rúa). Por el contrario, en épocas más “normales” el intercambio de votos por *cash* es la estrategia predominante²³. En cualesquiera de los casos, estos comportamientos reflejan la ausencia de incentivos para cooperar intertemporalmente en la construcción de políticas públicas efectivas.

Calvo y Murillo (2005) proveen un análisis detallado de los canales partidarios a través de los cuales discurre este intercambio de votos por recursos fiscales. Ellos muestran que los presidentes peronistas tienen una gran ventaja en este juego, dado el mejor control que tiene su partido de la política en el nivel subnacional así como de los *networks* de intercambios clientelares, dada la conexión entre el Congreso nacional y las bases de poder territorial. Esto ha llevado a un patrón de comportamiento que Calvo y Murillo llaman “la nueva ley de hierro de la política argentina”. Hace algunas décadas se hablaba de una ley de hierro en la política argentina, según la cual sólo presidentes peronistas podían ganar en elecciones libres. Dicha ley se rompió con los triunfos de Alfonsín en 1983 y De la Rúa en 1999, pero parece haber sido

²³ El comportamiento de los gobernadores es también muy previsor y tiene en cuenta los efectos de *lame-duck*. Hacia los finales de las administraciones presidenciales, el precio de los favores de los gobernadores a los presidentes aumenta fuertemente. Estos tiempos pueden acortarse rápidamente ante señales de debilitamiento político, como podría ser el caso en este momento del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

reemplazada por otra que dice: "Otros pueden ganar una elección presidencial, pero no pueden gobernar."

Una breve comparación con Chile

Varias de las afirmaciones realizadas en este trabajo con respecto al funcionamiento político-institucional de la Argentina y con respecto al impacto de dicho funcionamiento sobre la calidad de las políticas públicas, pueden ponerse en perspectiva a través de una comparación con el caso chileno, el que a pesar de ser muy comparable en algunos aspectos, presenta características de *policymaking* muy distintas²⁴. Una comparación profunda de las diferencias que aquí señalamos y sus determinantes históricos ciertamente excede los límites de este trabajo, pero en esta sección intentamos plantear algunos de los hechos estilizados y posibles direcciones que dicho análisis debería tomar.

Las políticas públicas chilenas

Partimos de algunos indicadores de la variable dependiente de nuestro análisis. En el índice de calidad de las políticas públicas en América Latina construido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005; Stein y Tomás, 2007), Chile es el país que tiene el mayor valor del índice en casi todos sus componentes (incluyendo estabilidad, adaptabilidad, implementación y aplicación efectiva, coordinación y coherencia). Estas mediciones cuantitativas se confirman en varios estudios de casos de políticas específicas (Véase por ejemplo Aninat y otros, 2008).

La trayectoria reciente del modelo económico chileno ha sido clara, en contraste con la oscilante e incierta trayectoria argentina. Se produjo un importante proceso de liberalización económica a partir de la década del 70, y dicho proceso se ha sostenido y consolidado desde el retorno a la democracia en 1990²⁵. Esta estabilidad y consistencia se manifiesta no sólo en los grandes lineamientos de la política económica, sino en el nivel de políticas más desagregadas. A modo de ejemplo, en un estudio multipaíses sobre el diseño e implementación de los procesos de reforma en los

²⁴ Desde un punto de vista comparativo dicho ejercicio parece de alguna utilidad dado que se trata de dos países que tienen ciertas características culturales e históricas en común (colonizados por España, con mayoría de población católica, tienden a autodefinirse como parte del "mundo occidental", con niveles socioeconómicos no tan dispares), y sin embargo presentan características bastante diferenciadas en algunas de las variables que enfatizamos en este trabajo. A los efectos de una breve comparación, realizamos aquí afirmaciones, sustentadas en parte de la literatura sobre Chile, a nivel de una "primera lectura" que enfatiza supuestas virtudes presentes en este caso. Como cualquier otro país, Chile tiene que enfrentar un número importante de aspiraciones insatisfechas y sus resultados socioeconómicos, así como el funcionamiento de su sistema político son objeto de algunas críticas. Aunque la pobreza se haya reducido a la mitad de 1990 a 2003, la desigualdad del ingreso no ha disminuido. Un gran porcentaje de chilenos está insatisfecho con los "enclaves autoritarios" heredados de la era Pinochet, aunque varios de éstos se han ido removiendo a través del tiempo. Véase, por ejemplo, Aninat y otros (2010), Drake y Jaksic (1999) y Solimano (2007).

²⁵ Este proceso también implicó ajustes que llevaron a un aumento en la recaudación impositiva para generar los recursos necesarios para una expansión de los programas sociales, uno de los temas en los que la *Concertación*, la coalición de centro-izquierda que gobernó de 1990 a 2010, ha puesto mayor énfasis. El proceso de construcción de esta importante reforma impositiva ha sido caracterizado como "la reforma por consenso" (Nelson y Tommasi, 2001; Lledo, Schneider y Moore, 2004).

servicios públicos, Bergara y Pereyra (2005) caracterizan al caso argentino como de “debilidad institucional y resultados volátiles” y al caso chileno como de “consistencia institucional y resultados estables”. Bergman (2003) provee una evaluación muy similar comparando los procesos de reformas impositivas en ambos países; concluye que Chile fue capaz de lograr mejor cumplimiento impositivo porque implementó una política permanente, estable y racional para el desarrollo de una administración tributaria efectiva, un proceso que nunca logró consolidarse en el caso argentino (Bergman, 2003: 593). Asimismo, en una comparación de la política comercial de Argentina, Brasil, Chile y México, Aggarwal, Espach y Tulchin (2004) concluyen que la Argentina es el único de esos cuatro países que no tiene una estrategia comercial, porque ni el Estado ni el sector privado pueden resolver las disidencias entre los actores.

*El proceso de policymaking en Chile*²⁶

Como lo señalan los ejemplos de la subsección anterior, los cambios de política en Chile suelen ser incrementales, y por lo general son el fruto de una reflexión relativamente profunda e institucionalizada. Esto, a su vez, es el resultado de un proceso de *policymaking* que puede ser caracterizado como casi diametralmente opuesto al caso argentino.

El Congreso chileno es una arena importante en el proceso de política pública, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista técnico. Como señala Montecinos (2003), la alta tasa de reelección en la legislatura chilena ayuda a traducir el conocimiento individual en pericia institucional²⁷. El parlamento chileno de los años 90 ha sido descrito como un parlamento “inusualmente profesionalizado y técnicamente competente” (Santiso, 2006: 57-58).

La Constitución dota al presidente de Chile de mucho poder. Sin embargo, los presidentes que asumieron el mando desde el retorno a la democracia hasta 2010 han ejercido esa facultad de manera relativamente cuidadosa y consensuada. El presidente chileno suele fijar el programa de gobierno y tiene varias herramientas con las que, ocasionalmente, ejercer presión y lograr que se aprueben sus medidas preferidas. Muchas políticas importantes se elaboran principalmente en el gabinete (con la asistencia de ministros técnicamente capaces respetados por sus pares y políticamente hábiles). Existe una práctica de negociación y acuerdo que opera en varias etapas. Dado que Chile cuenta con partidos políticos e identidades partidarias relativamente fuertes, en un principio el presidente trata de lograr consenso dentro de su propio partido, y luego dentro de su propia coalición. Luego comienzan las interacciones con la oposición, generalmente en foros abiertos, como el Congreso.

²⁶ Cabe destacar que en el resto del análisis nos estamos concentrando en el *policymaking* chileno a partir del regreso a la democracia en 1990 y hasta el cambio de gobierno en 2010. El gobierno de Piñera, tanto por tratarse del primer gobierno de signo diferente desde el regreso a la democracia como por el estilo personal del presidente, constituye un interesante test con respecto a la continuidad institucional y de políticas de dicho país.

²⁷ Como se puede observar en el Cuadro 1, los legisladores chilenos son los que tienen carreras más largas en el Congreso de toda América Latina, mientras que los de Argentina tienen una de las más bajas.

El aporte técnico se incorpora al proceso en múltiples nodos. En Chile el gabinete y la burocracia son muy sólidos en comparación con los estándares de la región. Además, el país cuenta con varios centros de estudio bien establecidos, razonablemente bien dotados de personal, y con vínculos institucionalizados con diferentes partidos y coaliciones políticas. El mismo Congreso, como se dijo antes, es un espacio de alta calificación en términos comparativos (véase el Cuadro 1).

Por otra parte, dado que el sistema político institucional cuenta con numerosos poderes de veto (Aninat y otros, 2008), estas transacciones políticas producen resultados muy estables, y por lo tanto las leyes que se producen en el sistema chileno son a la vez muy creíbles para los actores sociales y económicos, y una moneda fuerte en términos de intercambios políticos –exactamente lo contrario a lo que sucede en el caso argentino.

Actualmente los partidos políticos chilenos son moderados, pragmáticos e institucionalizados (Jones, 2010). Se ha mantenido una tradición histórica de bloques ideológicos izquierda, centro y derecha, pero con un importante grado de convergencia programática, especialmente en materia económica. El sistema de partidos políticos desde la vuelta a la democracia ha estado organizado en seis partidos políticos agrupados en dos coaliciones nacionales estables, la *Concertación* de centro-izquierda que ha dominado el Ejecutivo desde 1990 hasta 2010, y la *Alianza* de centro-derecha. Esta configuración del sistema de partidos ha resultado particularmente auspiciosa para la realización de intercambios políticos estables a través del tiempo, y ha constituido un espacio de articulación de diversos intereses económicos y sociales bastante institucionalizado. Del mismo modo, los intercambios han tenido una fuerte dosis de pragmatismo, sin perder cada una de las partes sus principales características programáticas e ideológicas (Siavelis, 1999).

Si bien el sistema se puede criticar dados algunos aspectos de las reglas institucionales que han subrepresentado a ciertos segmentos en la extrema izquierda, por el otro lado ha tenido la virtud de institucionalizar la participación política de los sectores más cercanos al gobierno militar anterior, y a los sectores económicos dominantes más generalmente, de un modo que no sólo ha facilitado la transición a la democracia sino que ha permitido llevar adelante políticas económicas consistentes, creíbles y con un razonable grado de consenso.

Hay varios factores del sistema político chileno que han confluído a mantener las coaliciones funcionando efectivamente. Entre ellos se ha destacado una institución frecuentemente debatida, el sistema electoral binomial en el cual se eligen dos escaños por distrito. Cada lista que recibe el mayor número de votos obtiene uno de los dos escaños, a menos que la primera lista obtenga más de 2/3 de los votos, en cuyo caso se adjudica ambas bancas. Este mecanismo ha sido una fuerza para la formación de dos grandes coaliciones nacionales. Dentro de las coaliciones ha tendido a existir un *mix* de negociación a nivel del liderazgo nacional, con un peso individual de los legisladores en sus respectivos distritos. El calendario electoral frecuente también ha incentivado la negociación en las coaliciones (Aninat y otros, 2008).

Si bien han habido críticas y cambios recientes, el Poder Judicial chileno es considerado uno de los más independientes de América Latina, y Chile es considerado un país en el cual el *rule of law* se va consolidando (Malone, 2003).

* * *

Algunas de las virtudes observadas en la práctica política y de *policymaking* en Chile pueden representar una muestra sesgada por el hecho de que desde el regreso a la democracia hasta 2010 la coalición gobernante ha sido la misma y la configuración de fuerzas políticas ha sido bastante estable. Quizá el test más duro de algunas propiedades como la estabilidad y continuidad de políticas recién se verifique ante cambios más profundos en la configuración de fuerzas políticas como el que podría estar iniciándose en 2010. A pesar de ello, cuesta imaginar escenarios en los cuales los “bandazos” pendulares que caracterizan a la Argentina puedan reaparecer en el Chile contemporáneo.

La comparación de estos dos casos sugiere también algunas ideas, a ser exploradas en futuras investigaciones, sobre posibles dinámicas político-institucionales. Varios factores de los que hemos destacado en una dirección en el caso argentino y en la dirección opuesta en el caso chileno, parecen autorreforzarse unos a otros. Esto es a su vez consistente con las especulaciones que hemos realizado en algunas comparaciones preliminares que incluyen a varios países latinoamericanos (Stein y Tommasi, 2007). Los países con un Congreso más fuerte tienden a tener también un Poder Judicial más independiente y mejores políticas públicas. Esto no es sorprendente desde nuestro punto de vista. Muchas de estas variables institucionales reflejan el comportamiento en equilibrio de varios actores políticos importantes. Si la Corte Suprema puede mantener o desarrollar su independencia, es porque resulta beneficioso para otros actores importantes (como el presidente) no interferir en ese órgano con el fin de obtener provechos políticos de corto plazo. La fortaleza del Congreso y la independencia del Poder Judicial no se logran de la noche a la mañana, sino que son el resultado de procesos de inversión en su calidad y credibilidad, procesos que están relacionados entre sí.

En algunos casos estos procesos pueden generar dinámicas virtuosas. El Poder Ejecutivo no interfiere con la Corte Suprema y esto ayuda a realzar la independencia y reputación de ésta. Un Poder Judicial fuerte tenderá a hacer que se respete debidamente el campo de acción y prerrogativas de otros ámbitos institucionales como el Congreso, lo cual a su vez dará mejores incentivos a los legisladores a invertir en sus capacidades individuales y colectivas, y así sucesivamente. Lamentablemente, como es fácil de imaginar, existe la contracara “viciosa” de estas mismas dinámicas. Esto sugiere la posibilidad teórica de equilibrios múltiples, así como de la existencia de coyunturas críticas que luego inducen *path dependence*.

Volviendo al caso chileno, se puede argumentar que más allá de algunos factores estructurales del sistema, y de algunos legados institucionales de larga data, es posible identificar una serie de factores coyunturales que tendieron a alinearse favorablemente en el proceso de transición a (e inicio de) la nueva era democrática. El hecho de que la transición a la democracia sucediera en un buen

contexto macroeconómico, más otras características de la dictadura saliente hicieron que si bien varias de las medidas instituidas en la Constitución implicaban preservar algunos sesgos al *statu quo* favorables a los sectores ligados a la dictadura, esto redundó en un sendero de transición bastante sólido, y ayudó a recuperar rápidamente la institucionalidad republicana. Los primeros presidentes democráticos optaron por una estrategia consensual y componedora, manteniendo el núcleo del esquema previo de la política económica y realizando mejoras en los aspectos faltantes. Por otro lado, la vuelta a la democracia también tendió a construirse sobre “activos” institucionales de largo plazo de la sociedad política chilena, tanto en términos del apego por la legalidad, como del respeto de la estabilidad de ciertas instituciones²⁸.

Como ya se dijo varias veces, un análisis más profundo de los determinantes estructurales de estas condiciones, así como un examen más fino de las dinámicas institucionales de largo plazo constituyen pasos clave en la agenda pendiente.



²⁸ A modo de ejemplo muy puntual: en Chile de 1902 a 2005 han habido solamente 16 directores del servicio de impuestos internos (Iacoviello y Zuvanic, 2005: 68).

REFERENCIAS

- ABUELAFA, Emmanuel, BERENZSTEIN, Sergio, BRAUN, Miguel y DI GRESIA, Luciano (2005): "Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Argentina". Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y Banco Interamericano de Desarrollo, Mimeo.
- ACUÑA, Carlos H. (1995): "Introducción. La nueva matriz política argentina", en ACUÑA, C. (comp.): *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires, Editorial Nueva Visión.
- AGGARWAL, ESPACH y TULCHIN (2004): *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Stanford, Stanford University Press.
- ALSTON, Lee J. y GALLO, Andrés (2008): "Argentina's Abandonment of the Rule of Law and its Afermath", *Journal of Law and Policy*, vol. 26: 53-182.
- AMARAL, Samuel y STOKES, Susan (2005): *Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- ANINAT, Cristóbal, BENAVENTE, José, BRIONES, Ignacio, EYZAGUIRRE, Nicolás, NAVIA, Patricio y OLIVARI, Jocelyn (2010): "The Political Economy of Productivity: The Case of Chile". IDB Working Paper Series N° IDB-WP-105. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- ANINAT, Cristóbal, LONDREGAN, John, NAVIA, Patricio y VIAL, Joaquín (2008): "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile", en STEIN y TOMMASI (comps.): *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- ARDANAZ, Martín, LEIRAS, Marcelo y TOMMASI, Mariano (2010): "The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability". Universidad de San Andrés, Mimeo.
- BAMBACI, Juliana, SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano (2007): "The Bureaucracy", capítulo 6 en SPILLER y TOMMASI: *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge University Press.
- BERCOFF, Pablo y MELONI, Osvaldo (2007): "Federal budget allocation in an emergent democracy. Evidence from Argentina". Mimeo, Universidad de San Andrés.
- BERGARA, Mario y PEREYRA, Andrés (2005): "El Proceso de Diseño e Implementación de Políticas y las Reformas en los Servicios Públicos". Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, febrero 28-marzo 2.
- BERGMAN, Marcelo (2003): "Tax Reform and Tax Compliance: The Divergence Paths of Chile and Argentina", *Journal of Latin American Studies*, 35: 593-624.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005): *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean 2006 Report*, Washington DC.
- BILL CHAVEZ, Rebecca (2003): "The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces", *Comparative Politics*, 35, julio (4): 417-437.
- BOUZAS, Roberto y PAGNOTTA, Emiliano (2003): *Dilemas de la Política Comercial Externa Argentina*. Buenos Aires, Fundación OSDE y Universidad de San Andrés.
- BRAGUINSKY, Eugenia y ARAUJO, M. Fernanda (2007): "Base de Datos de Decretos de Necesidad y Urgencia: análisis cuanti-cualitativo de las disposiciones presidenciales de carácter legislativo (1983-2006)". Documento de Trabajo XX, CIPPEC, Buenos Aires.
- BRUSCO, Valeria, NAZARENO, Marcelo y STOKES, Susan (2005): "Ingreso, región, y la calidad de la democracia en la Argentina", en AMARAL y STOKES (comp.): *Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- CALVO, Ernesto y MURILLO, María Victoria (2004): "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science*, 48, (4): 742-758.
- CALVO, Ernesto y MURILLO, María Victoria (2005): "A New Law of Argentine Politics", en LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria (eds.): *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- CARRIÓ, A. 1996: *La Corte Suprema y su Independencia*. Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- CHERNY, Nicolás y VOMMARO, Gabriel (2004): "Territorios, liderazgos, partidos: la política argentina a nivel subnacional", en CHERESKY, I. y BLANQUER, J.-M. (comps.): *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Buenos Aires, HomoSapiens Ediciones.
- DANESI, Silvina (2004): "A Dieciocho Años de Democracia, la Gestión en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación". Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Tesis de Maestría.
- DE LUCA, Miguel (2008): "Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983-2006", en STAVELIS, P. y MORGENSTERN, S.: *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. The Pennsylvania State University Press.
- DE LUCA, Miguel, JONES, Mark P. y TULA, María Inés (2002): "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", *Comparative Political Studies*, 35, (4): 413-436.
- DE RIZ, Liliana (1986): "Dilemas del parlamento actual", en DE RIZ, Liliana et al. (comps.): *El Parlamento Hoy*, Buenos Aires, Estudios CEDES.

- DIERMEIER, Daniel, KEANE, Michael P. y MERLO, Antonio M. (2005): "A Political Economy Model of Congressional Careers", *American Economic Review*, 95, marzo, (1): 347-373.
- DRAKE, Paul e JAKSIC, Iván (1999): *El Modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- EATON, Kent (2005): "Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s", en LEVITSKY, S. y MURILLO, V. (comps.): *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Penn State Press.
- GERVASONI, Carlos (2010): "A rentier theory of subnational regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics* 62(2): 302-340.
- GIBSON, Edward L. (1997): "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics*, 49, 339-70.
- GIBSON, Edward L. (2005): "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", *World Politics* 58 (octubre): 101-32.
- GIBSON, Edward L. (1996): *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- GIBSON, Edward L. y CALVO, Ernesto (2000): "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development*, 35, Otoño, (3): 32-55.
- HERRERO, Álvaro (2007): "Court-Executive Relations in Unstable Democracies: Strategic Judicial Behaviour in Post-Authoritarian Argentina (1983-2005)" PhD Dissertation. Saint Anthony's College. Oxford.
- HOPENHAYN, Hugo A. y NEUMEYER, Pablo A. (2005): "The Argentine Great Depression 1975-1990", en FERNÁNDEZ-ARIAS, E., MANUELLI, R. y BLYDE, J. (eds.): *Sources of Growth in Latin-America: What is Missing?* Inter-American Development Bank.
- IACOVIELLO, Mercedes y ZUVANIC, Laura (2005): "El Rol de la Burocracia en el PMP en América Latina". Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Mimeo.
- IACOVIELLO, Mercedes, TOMMASI, Mariano y ZUVANIC, Laura (2002): "Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil: Caso Argentina". Regional Policy Dialogue, Banco Interamericano de Desarrollo, Mimeo.
- IARYCZOWER, Matías, SAIEGH, Sebastián y TOMMASI, Mariano (1999): "Coming Together: The Industrial Organization of Federalism". Documento de Trabajo 30, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- IARYCZOWER, Matías, SPILLER, Pablo T. y TOMMASI, Mariano (2002): "Judicial Decision-Making in Unstable Environments: The Argentine Supreme Court, 1936-1998", *American Journal of Political Science*, 46, octubre, (4): 699-716.
- IARYCZOWER, Matías, SPILLER, Pablo T. y TOMMASI, Mariano (2007): "The Supreme Court", capítulo 5 en Spiller y Tommasi: *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge University Press.
- IMF (2003): *Lessons from the Crisis in Argentina*. Washington, DC.
- JONES, Mark P. (2001): "Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget", en Haggard, Stephen y McCUBBINS, Matthew D. (eds.): *Presidents, Parliaments and Policy*. New York, Cambridge University Press.
- JONES, Mark P. (2010): "Beyond the Electoral Connection: The Effect of Political Parties on the Policymaking Process", en SCARTASCINI, STEIN y TOMMASI: *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- JONES, Mark P. (2008): "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina", en SIAVELIS, P. y MORGENTERN, S.: *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. The Pennsylvania State University Press.
- JONES, Mark P., SAIEGH, Sebastián M., SPILLER, Pablo T. y TOMMASI, Mariano (2002): "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal Systems", *American Journal of Political Science*, 46, julio, (3): 656-669.
- JONES, Mark P., SAIEGH, Sebastián M., SPILLER, Pablo T. y TOMMASI, Mariano (2003): "Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators". Mimeo.
- JONES, Mark P., SAIEGH, Sebastián M., SPILLER, Pablo T. y TOMMASI, Mariano (2007): "Congress, Political Careers and the Provincial Connection" en Spiller y Tommasi: *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge University Press.
- JONES, Mark, MELONI, Osvaldo y TOMMASI, Mariano (2009): "Voters as Fiscal Liberals: Incentives and Accountability in Federal Systems". Mimeo, Universidad de San Andrés.
- LEVITSKY, Steven (2007): "From populism to clientelism? The transformation of labor-based party linkages in Latin America", en KITSCHOLT, H. y WILKINSON, S. (comps.): *Patrons, Clients and Policies: patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge University Press.
- LLANOS, Mariana (2002): *Privatization and Democracy in Argentina: An Analysis of President-Congress Relations*. Palgrave MacMillan.
- LLANOS, Mariana (2003): "Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: Informe de una Encuesta". Documento de Trabajo 10, Institute für Iberoamerika-Kunde. febrero.
- LLEDO, V., SCHNEIDER, A. y MOORE, M. (2004): "Governance, Taxes and Tax Reform in Latin America", Documento de Trabajo 221, Institute of Development Studies, Brighton, UK.
- MAINWARING, Scott (1999): *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.
- MALONE, Mary Fran (2003): "An Uneasy Partnership? Democratization and the Rule of Law in Latin

- America". Trabajo presentado en el Meeting de la American Political Science Association, Filadelfia.
- MILLER, Jonathan M. (1997): "Judicial Review and Constitutional Stability: A Sociology of the U.S. Model and Its Collapse in Argentina", *Hastings International and Comparative Law Review*, 77, 151-62.
- MONTECINOS, Verónica (2003): "Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Chile". Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 11, United Nations Research Institute for Social Development.
- NELSON, Joan M. y TOMMASI, Mariano (2001): "Politicians, Public Support and Social Equity Reforms". Documento de Trabajo 51, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- OSZLAK, Oscar (1999): "The Argentine Civil Service: An Unfinished Search for Identity", *Research in Public Administration*, 5, 267-326.
- PELTZMAN, Sam (1992): "Voters as Fiscal Conservatives", *Quarterly Journal of Economics*, 107, mayo, 325-345.
- POPKIN, Margaret (2007): "Acceso a la Justicia, Gobernabilidad Democrática y Sociedad Civil", en (ed.): *Justicia: Un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- RAUCH, James E. y EVANS, Peter B. (2000): "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, 75.
- RODRIGUEZ, Jesús y BONVECCHI, Alejandro (2006): "El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004)", *Desarrollo Económico*, vol. 45, N° 180.
- SAIEGH, Sebastián M. (2010): "Active Players or Rubber-Stamps? An Evaluation of The Policymaking Role of Latin American Legislatures", en SCARTASCINI, C. STEIN, E. y TOMMASI, M.: *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Inter-American Development Bank & David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- SAMUELS, David (2003): *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- SANTISO, Carlos (2006): "El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina" en CIPPEC *Cada Cual, ¿Atiende su Juego? El rol del Congreso en el presupuesto nacional de la Argentina*. Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- SCARTASCINI, Carlos y TOMMASI, Mariano (2009): "The Making of Policy: Institutionalized or Not?". IDB Working Paper Series N° IDB-WP-108. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- SERRAFERO, Mario (2005): *Exceptocracia ¿Confin de la Democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*. Buenos Aires, Ediciones Lumiere.
- SIAVELIS, Peter (1999): "Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición 'modelo'" en DRAKE, Paul e JAKSIC, Iván (1999): *El Modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- SOLIMANO, Andrés (2007): "Sobre la Reproducción de la Desigualdad en Chile: Concentración de Activos, Estructura Productiva y Matriz Institucional". Mimeo, CEPAL.
- SPILLER, P. y TOMMASI, M. (2003): "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 19, N° 2: 281-306, octubre.
- SPILLER, Pablo T. y TOMMASI, Mariano (2007): *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge University Press.
- STEIN, Ernesto y TOMMASI, Mariano (2007): "Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina", en MACHINEA, J. L. y SERRA, N. (eds.): *Visiones del Desarrollo en América Latina*. CEPAL (Santiago de Chile) y Fundación CIDOB (Barcelona).
- STEIN, Ernesto, TOMMASI, Mariano, SPILLER, Pablo y SCARTASCINI, Carlos (2008): *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- TOMMASI, Mariano (2006): "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", en WALLACK, Jessica S. y SRINIVASAN, T. N. (comps.): *Federalism and Economic Reform. International Perspectives*, New York, Cambridge University Press.
- TOMMASI, Mariano, SAIEGH, Sebastián y SANGUINETTI, Pablo (2001): "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform", *Economía* 1(2), Spring, 157-211.
- TOMMASI, Mariano y SPILLER, Pablo T. (2000): *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional*. Buenos Aires, UNPD-Eudeba.
- TORRE, Juan Carlos (2003): "Los Huérfanos de la Política de Partidos. Sobre los Alcances y Naturaleza de la Crisis de Representación Partidaria", *Desarrollo Económico*, 42 (168): 647-65.
- UÑA, Gerardo y otros (2005): "El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su Rol en el Proceso Presupuestario". Fundación Konrad Adenauer, Mimeo.
- WEITZ-SHAPIRO, Rebecca (2007): "The local connection: Local government performance and satisfaction with democracy in Argentina". Mimeo, Columbia University.

RESUMEN

En este trabajo se argumenta que una de las razones de los infortunios económicos y sociales de la Argentina radica en la inestabilidad y baja calidad de sus políticas públicas. Estas a su vez son consecuencia de un proceso de policymaking en el cual los principales actores tienen pocos incentivos a cooperar, lo cual los lleva a acciones

cortoplacistas. La Argentina ha sido incapaz de construir un sendero consistente de política económica, social e internacional. De allí el título del artículo, un país sin rumbo. En el trabajo se analiza el funcionamiento de las instituciones políticas que subyace a esta incapacidad de construir buenas políticas públicas.

SUMMARY

In this paper it is argued that one of the reasons behind Argentina's economic and social underperformance lies in the instability and low quality of its public policies. These are the consequence of a policymaking process in which the main actors have little incentive to cooperate,

leading to myopic political actions. Argentina has been unable to build a consistent path of economic, social, or international policy –hence the title, "a country without direction". This paper analyzes the workings of political institutions that lie behind this inability to build effective public policies.

alternativa
académica
CBC

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

TOMMASI, Mariano

"Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una breve comparación con el caso chileno)". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 50, Nº 199, octubre-diciembre 2010 (pp. 391-421).

Descriptor: <Políticas públicas> <Policymaking> <Instituciones políticas> <Argentina> <Chile>.