

LOS DETERMINANTES INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO ARGENTINO: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

Pablo T. Spiller* y Mariano Tommasi**+

Documento 33

Mayo de 2000

* University of California, Berkeley y CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad

** CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad y Universidad de San Andres

+ Expresamos nuestro agradecimiento a la Fundación Gobierno y Sociedad, y especialmente a su presidente, el Dr. Miguel Angel Broda, y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y en particular, al Representante Residente en la Argentina, Dr. Gilberto Flores, por su apoyo para la realización de este trabajo. Este artículo sintetiza la labor de un equipo de investigación nucleado alrededor del CEDI, liderado por los autores de este trabajo e integrado por Matías Iaryczower, Sebastián Saiegh, N. Guillermo Molinelli, Mark Jones, Jorge Streb, Valeria Palanza, Juliana Bambaci, Gisela Sin, Paolo Benedetti, Roberto Bavastro, Mauricio Drelichman, Axel Radics, Hernán Blejer y Marina Sallustro. Una primera versión de los resultados de dicho trabajo se presentan en el libro *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino: hacia una agenda institucional*, CEDI/FG&S – PNUD (1999).

Queremos agradecer muy especialmente a Matías Iaryczower, por haber coordinado el equipo de trabajo y por sus excelentes contribuciones en toda la agenda de investigación, y a Valeria Palanza, quien además de su activa participación en todo el proyecto y sus valiosas contribuciones en la temática del Congreso, disciplina partidaria, y fragmentación, contribuyó a la redacción de la versión final del libro y de este artículo.

Por último, queremos dedicar este artículo a la memoria de nuestro estimado colega y amigo N. Guillermo Molinelli quien, fiel a su estilo, estaba en vehemente desacuerdo con muchas de las afirmaciones aquí sostenidas. Gracias a sus incisivas críticas y a su generosa ayuda, este trabajo contiene muchos menos errores y confusiones que nuestras ideas previas.

Abstract

Este trabajo tiene por propósito ayudar a dilucidar qué factores que han caracterizado a la estructura institucional argentina, han sido los determinantes de una performance insatisfactoria tanto en términos económicos, como en términos de la calidad de su funcionamiento social más general. El análisis se enmarca en el enfoque de la “Nueva Economía Institucional”, presentándose la noción de “equilibrio general institucional” como principal innovación analítica.

El punto fundamental del trabajo es que la fuente del estancamiento y de la mala performance de Argentina, aún en lo estrictamente económico, reside en los aspectos institucionales del país. En particular, la interacción entre determinadas características institucionales y la inestabilidad política ha llevado a que la sociedad política argentina no haya sido capaz de evolucionar hacia una trama institucional que permitiera forjar acuerdos intertemporales que generasen políticas de largo plazo de alta calidad.

El estudio se aboca a presentar un análisis pormenorizado de algunas características básicas de las instituciones políticas argentinas y del impacto que estas, junto con la inestabilidad política que caracterizó la historia del siglo XX, tuvieron sobre el tejido institucional del presente. Se muestra qué factores han contribuido a limitar los incentivos de los actores políticos y económicos a realizar acuerdos eficientes y duraderos, afectando tanto el incentivo a producir políticas públicas de alta calidad como a realizar inversiones de largo plazo.

La inestabilidad institucional del país tuvo implicancias directas e importantes en la manera en que las distintas ramas del Estado desarrollaron sus mecanismos de acción, interacción y recursos. La inestabilidad llevó a que el Congreso y la Administración Pública fueran más ineficientes y la Justicia menos independiente de lo que se podría esperar dadas las características constitucionales de la Argentina. También ayudó a constituir un estilo de “federalismo no cooperativo,” con su consecuente costo institucional y económico.

La inestabilidad no es el único factor responsable del estancamiento económico y de la baja calidad del accionar del Estado. Varias de las características institucionales básicas del país (tales como: la fragmentación, la organización del Congreso y la naturaleza de la disciplina partidaria) limitan la capacidad de los actores políticos de realizar acuerdos que permitan soluciones eficientes a los problemas públicos. El trabajo enfatiza los factores que aumentan los costos de transacción para realización de políticas de largo plazo. Una burocracia ineficiente y compartimentalizada, leyes electorales que propician un Congreso no profesional y corto-placista, una justicia que no ha sido contrapeso suficiente de los demás poderes. Todas esas características propiciaron la creación de políticas erráticas y reforzaron la dificultad de generar acuerdos intertemporales que sustenten la generación de políticas eficientes de largo plazo.

INTRODUCCIÓN

Al observar el desarrollo de la Argentina durante la mayor parte del siglo XX, se evidencia el indiscutible fracaso de su performance económica, al menos a juzgar por las expectativas generadas por su dotación de factores y por la tendencia de fines del siglo pasado. El desarrollo argentino no sólo ha sido insatisfactorio en lo económico: otras dimensiones, tanto o más importantes por su impacto en la calidad de vida de la sociedad, se han visto también afectadas.

Frente a ello, en el presente trabajo se postula que los aspectos político-institucionales del país han contribuido al estancamiento y la mala performance de Argentina, aún en lo estrictamente económico. La inestabilidad política, sumada a ciertas características institucionales, impidió que la sociedad evolucionara hacia una trama institucional que posibilitara la consecución de acuerdos intertemporales para el logro de políticas públicas de largo plazo y alta calidad.

Desde el punto de vista de la Nueva Economía Institucional, para que las transacciones, tanto políticas como económicas, puedan ser llevadas a cabo en forma eficiente, es necesario desarrollar acuerdos o arreglos que apoyen su gobernabilidad. Las instituciones, entonces, sirven para garantizar dichas transacciones, operando como la estructura de *governance*¹ de las mismas, reduciendo en ciertos casos los costos de transacción y permitiendo su realización (North, 1990). No obstante, lamentablemente, no siempre el tejido institucional genera transacciones eficientes.

En este trabajo se intenta mostrar cómo los incentivos para realizar tanto política pública como inversiones de largo plazo – dos acciones basadas fundamentalmente en expectativas sobre el futuro – han sido afectados por las características institucionales de la Argentina. En particular, se señala cómo se generó en la Argentina una estructura de *governance* que dificultó la realización de transacciones intertemporales eficientes, lo que obstaculizó la generación de políticas públicas de largo plazo y de alta calidad.

La performance agregada de una economía depende de las acciones de una serie de actores económicos a través del tiempo. Las decisiones de inversión que estos actores toman son las que determinan la performance económica de la sociedad². Estas decisiones se toman en función de las expectativas que los agentes económicos tienen sobre los valores futuros de una serie de variables, muchas de las cuales dependen de la política económica (por ejemplo, la futura evolución de los distintos impuestos, de la tasa de inflación, el tipo de cambio, la tasa de interés, las regulaciones en el mercado de trabajo, etc.) y de la política pública en general. El

¹ Se presenta una explicación de este concepto en el punto B de la Sección I.

² Usamos el concepto de inversión en el sentido amplio, incluyendo inversiones financieras, decisiones de localización industrial, de ahorro en moneda doméstica o extranjera, de inversión en capacitación, de contratación de nuevos empleados, etc.

enfoque de *Political Economy*³ sostiene que las decisiones de política pública (sea económica o de otro tipo) dependen del resultado del “juego” político. Las instituciones políticas son las reglas de dicho juego (North 1981) y son, por lo tanto, fundamentales en la determinación de (y en la formación de expectativas sobre) las futuras políticas.

Es por esto que centramos el estudio en las instituciones políticas. Sostenemos que para entender mejor la performance argentina durante este siglo, y para pensar reformas que promuevan el desarrollo, es esencial avanzar en la comprensión del funcionamiento de las instituciones políticas del país.⁴

Existe una amplia literatura a nivel internacional que estudia la relación existente entre instituciones políticas y performance económica.⁵ A continuación se presentan dos figuras que sintetizan alguna evidencia sobre los impactos económicos de las características político-institucionales. La Figura 1 indica cómo la inestabilidad institucional aumenta la variabilidad en la tasa de crecimiento de un país.⁶ La figura muestra que para un conjunto de países, incluyendo países de la OCDE y en desarrollo, cuanto mayor es la variabilidad de régimen institucional, más aleatorio se vuelve el crecimiento económico.

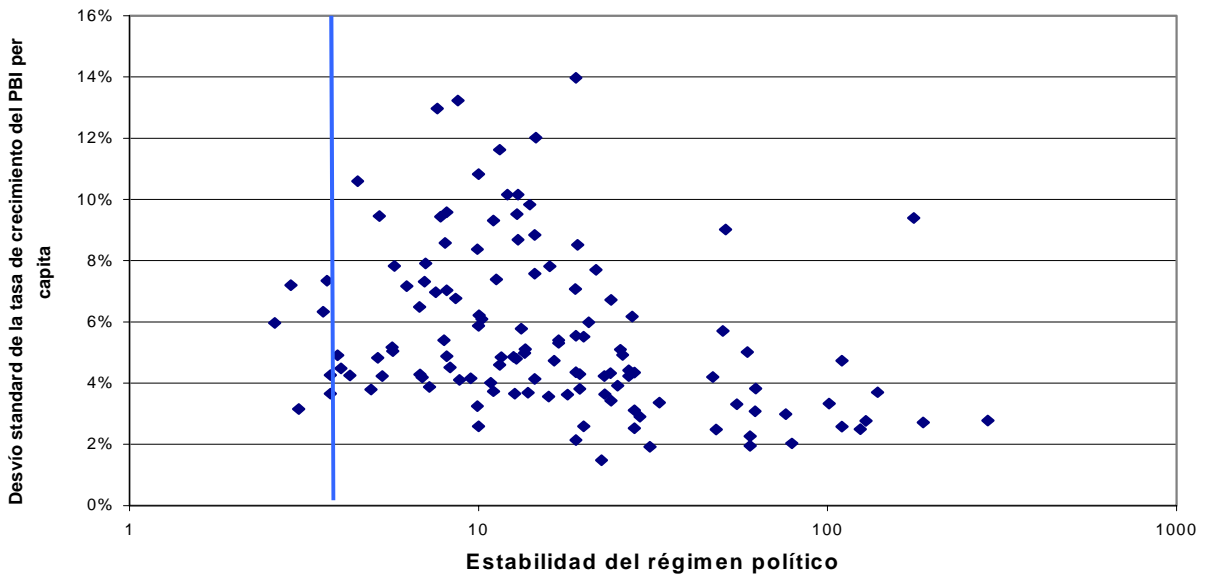
³ Véase Saiegh y Tommasi (1998a).

⁴ Es este un buen punto para destacar que nuestro énfasis sobre el impacto de las instituciones políticas de gobierno no implica que las instituciones económicas no sean esenciales. La cultura –o falta de cultura– empresarial, la concentración de mercados, la asociación de empresas en grupos con poder político, las asociaciones de empresarios y trabajadores: todas estas instituciones son de importancia en el quehacer económico y político de un país, y naturalmente es posible hacer una historia de la evolución de la economía argentina, basada en el juego de los distintos actores económicos. Nuestro énfasis se justifica en parte por motivos de espacio, en parte como una contribución complementaria a otros análisis que han enfatizado lo económico/social, pero también y fundamentalmente porque consideramos que las instituciones políticas delimitan el terreno de juego dentro del que se mueven esos actores. Véase Acuña y Tommasi (1999) para una fundamentación de la conveniencia de enfocarse en las reglas (instituciones) de mayor nivel político para entender el cumplimiento de las reglas (por ejemplo las instituciones económicas) que se construyen a partir de ellas.

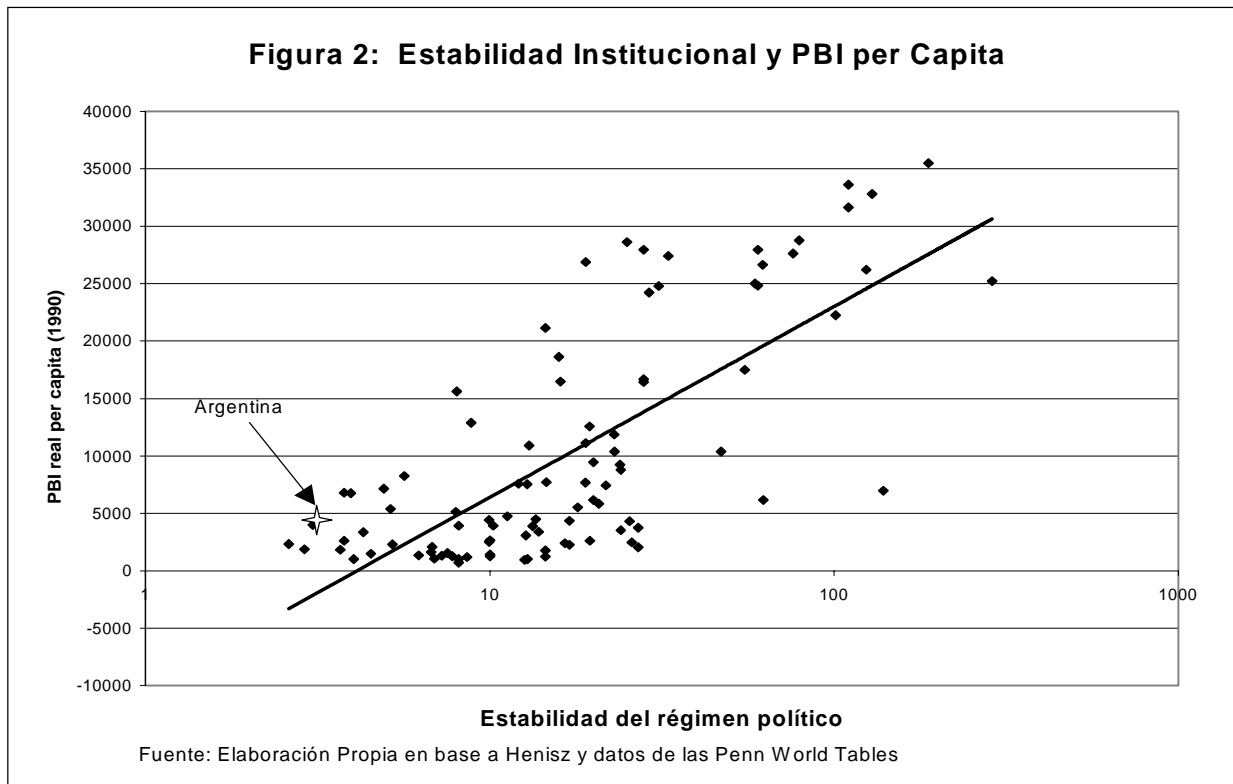
⁵ Para un síntesis reciente se puede consultar el capítulo 11 de Drazen (2000).

⁶ Véase Spiller y Tommasi (1999) para los detalles de la construcción del índice de inestabilidad institucional presentado en la Figura, que a su vez se basa en Henisz (1998).

Figura 1: Estabilidad de Régimen Político y Variabilidad de la Tasa de Crecimiento del PBI per Capita



La Figura 2, por otro lado, muestra que cuanto mayor es la estabilidad política, también mayor es el nivel de bienestar económico. La Argentina no es un caso atípico: tiene baja estabilidad y un nivel relativamente bajo de PBI per cápita. La alta inestabilidad le ha costado muy caro a la Argentina en términos de crecimiento económico.



En este estudio se visualiza al sistema político desde una perspectiva de “equilibrio general institucional”, donde la vinculación existente entre las instituciones hace que sólo se pueda comprender la naturaleza de una institución y de los efectos que produce si se la mira como parte de ese todo en equilibrio. Por medio de este enfoque se realiza un análisis pormenorizado de algunas características básicas de las instituciones políticas argentinas, estudiándose el impacto de las mismas, así como el de la inestabilidad política, sobre el desarrollo y características del actual tejido institucional.

Como se indica en la nota al pie inicial, este documento es en parte una síntesis de un trabajo más largo (Spiller y Tommasi, 1999). Dicho trabajo ponía fuerte énfasis en el capítulo final, referido a las recomendaciones de reforma. En este documento se hace mayor énfasis en el espíritu general que creemos debe englobar los esfuerzos analíticos eventualmente tendientes a generar propuestas más acabadas de posibles reformas. Queremos sugerir esta metodología y estas ideas preliminares como base para futuras investigaciones que puedan iluminar futuros esfuerzos reformistas, así como contribuir a un diálogo académico más amplio. Creemos que hay un vasto camino de investigación a recorrer desde el enfoque aquí sugerido⁷, pero

⁷ Entre otros motivos, porque en este trabajo se ha tenido que recurrir, frente a limitaciones de información, a tomar por ciertas afirmaciones ‘posibles’ estableciendo hipótesis que permitieran avanzar en el estudio. Como ejemplo, vale señalar las consideraciones acerca de la disciplina partidaria, de la ineficiencia de los resultados de política pública, de las características y funcionamiento del Poder Judicial, de la ‘debilidad’ del Congreso y de los recursos en manos de los líderes provinciales. Siempre se contó con alguna evidencia, aunque parcial e incompleta, pero es necesario reunir mayor evidencia para poder sostener o refutar algunas de dichas afirmaciones con mayor rigurosidad.

sabemos que este enfoque no puede ser sino una entre varias voces en el proceso de deliberación intelectual sobre el desarrollo social, político y económico de la Argentina.

El trabajo es presentado en tres secciones. En la *primera* se introducen brevemente algunos conceptos de la nueva economía institucional que guían el análisis. En la *segunda* se realiza una “arqueología” de las instituciones políticas argentinas, presentándose abundante información institucional sistematizada a la luz del enfoque teórico presentado en la primera sección. La *tercera* esboza conclusiones preliminares y señala la agenda pendiente.

I. EL ENFOQUE: LOS COSTOS DE LAS TRANSACCIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS

El bienestar de una sociedad está relacionado con la cantidad y el valor de las transacciones económicas que en esa sociedad se realizan. Por lo tanto, desde la aplicación del enfoque de la “Nueva Economía Institucional” al desarrollo económico, los costos de transacción son un determinante clave del bienestar de una sociedad. En un entorno económico en el cual los costos de realizar transacciones son muy altos, los agentes económicos reducirán su nivel de comercio, reduciendo por lo tanto su nivel de bienestar.

Dicha afirmación se complementa con la hipótesis de que las instituciones económicas y políticas de una sociedad son las determinantes de dichos costos de transacción. Por ello, para entender el desarrollo de un país a través de su historia es necesario entender la medida en la cual sus instituciones afectan los costos de transacción, y de qué forma la sociedad ha ido cambiando dichas instituciones, con su consecuente impacto en los costos de transacción. Es por eso que este trabajo se dedica a investigar la evolución y el estado actual de las instituciones argentinas.

En esta sección I se describe el enfoque que utilizamos para estudiar qué características de las instituciones políticas afectan los resultados de política pública. Se presenta (A) una breve introducción a la terminología y los principales conceptos utilizados, tomados de la teoría económica de los costos de transacción y (B) se los aplica a una teoría de costos de transacción en política. Antes de pasar a la sección siguiente, la aplicación de estas herramientas al caso argentino, se discute (C) los aspectos más específicos del enfoque aquí desarrollado.

A. Costos de transacción y oportunismo

Las transacciones siempre conllevan costos. Los costos de transacción están relacionados a la imposibilidad de verificar, a bajo costo, todas las acciones de las partes involucradas en la transacción. Aún las transacciones en mercados *spot*, en los que un agente otorga un bien terminado en retorno por dinero o por especie, los agentes tienen que comprobar que los productos intercambiados reflejan la calidad especificada. Cuanto mayor es el costo de determinar la calidad del producto, mayor la probabilidad de que el proveedor de dicho producto se comporte de manera “oportunista”. Para proteger (y realizar) la transacción los

agentes se ven obligados a incurrir en complejos procedimientos contractuales, aumentando el costo de realizar la transacción y por lo tanto reduciendo el beneficio económico que se deriva de la misma.

Todos estos problemas, se ven magnificados por la presencia de información asimétrica y por la imposibilidad de escribir “contratos completos”. Se dice que la información es asimétrica, cuando una parte de la transacción sabe algo que la otra parte ignora. Un típico ejemplo es el cuidado con el que se ha realizado una tarea, tal como la reparación de un automóvil. El mecánico posee dicha información, el dueño del vehículo no la posee, y eso dificulta la transacción, dando lugar a la posibilidad de comportamiento oportunista por parte del mecánico⁸ y de incredulidad por parte del cliente.

Un “contrato completo” es un contrato que especifica con absoluto detalle todas las acciones que las partes contratantes deben realizar desde la firma del contrato en adelante, para cualquier evento futuro posible. Es obviamente imposible escribir contratos completos, entre otras cosas porque los seres humanos somos incapaces de describir en detalle todos los futuros posibles. Si existieran contratos completos y fueran efectivos (*enforced*), entonces las formas organizacionales y las asignaciones de poder de decisión serían irrelevantes, ya que las partes se dedicarían simplemente a cumplir fielmente la letra del contrato en cada momento del tiempo y en cada “estado de la naturaleza” futuro. Dado que no existen contratos completos, las asignaciones de autoridad (los derechos residuales de decisión) son extremadamente importantes. La moderna teoría de la firma (Coase 1937, Williamson 1989, Hart 1995) utiliza este razonamiento para explicar las diversas estructuras de propiedad y de asignación de derechos de decisión en las empresas. Nosotros utilizamos una lógica similar para estudiar las transacciones políticas y sus “*governance structures*”.⁹

Hay tres atributos de las transacciones que típicamente afectan sus costos: la irreversibilidad de las inversiones involucradas, las posibilidades de medición y la dimensión temporal de la transacción.¹⁰

- *Irreversibilidad (o Especificidad de los activos)*

Cuando la transacción requiere que una de las partes invierta en activos cuyo valor en usos alternativos (v.g., para fines distintos de la transacción bajo análisis) es inferior al costo de la inversión, la parte que realiza la inversión se expone al riesgo que la otra parte vuelva a

⁸ A este tipo de comportamiento oportunista muchas veces se lo llama *moral hazard*, un término derivado de su aplicación inicial a los mercados de seguros. Otra situación que puede darse es la existencia de mecánicos con distintos grados de honestidad, y dicha honestidad es conocida por el mecánico pero no por el cliente. En estas ocasiones, puede darse el caso de que los menos honestos desplacen del mercado a los más honestos, una situación llamada *adverse selection*.

⁹ Uno de los pioneros en este tipo de análisis aplicado a la política es Terry Moe, véase por ejemplo Moe (1990). Un libro reciente que desarrolla este enfoque para estudiar el proceso de formulación de políticas en los Estados Unidos es Epstein y O'Halloran (1999). Una aplicación al proceso constitucional argentino se realiza en Iaryczower, Saiegh y Tommasi (1999).

¹⁰ Williamson (1989) es una excelente introducción a toda esta temática.

negociar los términos del intercambio una vez realizada la inversión.¹¹ El riesgo de comportamiento oportunista reduce el incentivo a invertir, disminuyendo, en consecuencia, el beneficio asociado con la transacción. Para implementar la transacción original, se deberán desarrollar instituciones que otorguen incentivos a ambas partes. A una, a invertir, y a la otra a no comportarse de forma oportunista. En principio, si terceras partes pudiesen observar a bajo costo el cumplimiento de los compromisos del contrato, el oportunismo podría limitarse contractualmente. Pero la imposibilidad de observar y de especificar todas las contingencias (la inexistencia de contratos completos), hace que la irreversibilidad esté siempre ligada a posibilidades de oportunismo.

- *Medición*

El valor de una transacción depende de la calidad de los productos a ser intercambiados. En el caso de un producto manufacturado, su calidad depende del esfuerzo puesto en su manufactura. Cuando ni el esfuerzo ni la calidad del producto final son fácilmente mensurables, el productor tiene el incentivo a invertir menos que lo óptimo, y a declarar una calidad mayor que la real.¹² Por lo tanto, la parte que encarga el producto enfrenta la posibilidad de recibir un producto que puede no cumplir las especificaciones requeridas, algo que sólo se podrá observar con el tiempo. Si bien es posible especificar contratos con penalidades a ser implementadas tiempo después de entregado el producto, la implementación de tales contratos es problemática. Por ello, el consumo y producción de esta clase de productos se ve reducido, en ausencia de instituciones que limiten la oportunidad de comportamientos oportunistas.

- *Temporalidad*

Todo intercambio conlleva, naturalmente, cierta temporalidad. Las llamadas transacciones *spot* consisten meramente en el intercambio simultáneo de un pago por un bien, mientras que muchas otras transacciones se caracterizan por una separación temporal entre los momentos de pago y de entrega.

Esta separación puede dar lugar a problemas de oportunismo por parte del actor cuya parte del trato se ejecuta posteriormente –por ejemplo negándose a pagar el precio inicialmente acordado. Problemas semejantes pueden deberse no sólo a la temporalidad de la oferta, sino también a la temporalidad de la demanda. Si el producto o servicio a obtener tiene cierto grado de especificidad, de manera tal que el comprador no puede cambiar de oferente fácilmente o sin costos, la temporalidad de la demanda abre la posibilidad de oportunismo por parte del oferente.¹³

¹¹ Un ejemplo típico es el de las firmas que se especializan en la producción de bienes intermedios para abastecer a un productor de bienes finales en particular (por ejemplo, autopartes).

¹² Barzel (1982), entre otros, ha enfatizado los riesgos asociados con las dificultades de medir la calidad de los productos intercambiados, y por lo tanto la necesidad de desarrollar instituciones que disminuyan los costos de determinar calidades.

¹³ Por ejemplo, dentro del mercado de trabajo aquellas personas cuya formación profesional está fuertemente ligada con la ejecución de una tarea en particular (v.g., el piloto entrenado especialmente para operar un determinado tipo de avión), suelen aprovecharse de esa especificidad, generando a veces importantes distorsiones. Para un análisis del impacto de temporalidad en la organización de empresas, véase Muris, Scheffman y Spiller (1993) y Spiller y Zelnar (1997).

B. Costos de transacción políticos y estructuras de governance

Los ejemplos y el lenguaje utilizados en el punto anterior provienen de la Economía de los Costos de Transacción (*Transaction Cost Economics*), literatura que enfatiza que las transacciones entre actores económicos están signadas por características que las tornan vulnerables a problemas de oportunismo. La aplicación de este enfoque a cuestiones más generales de desarrollo económico y de funcionamiento social (como hace el presente estudio) enfatiza, además de los tradicionales costos de transacción entre agentes económicos privados, los costos de transacción entre agentes económicos y políticos y los costos de transacción entre actores políticos.¹⁴

Las instituciones, en tanto reglas de juego que determinan la estructura de las interacciones entre los actores tanto económicos como políticos, tienen un efecto crucial sobre los costos de los tres tipos de transacciones.

Las mismas pueden morigerar los costos de transacción entre los particulares y el sector público, por ejemplo, al constreñir el comportamiento de este último para evitar expropiaciones de activos por la vía de políticas oportunistas. Un adecuado funcionamiento de la Justicia es una de las formas institucionales fundamentales que puede evitar estos comportamientos, aumentando de ese modo los incentivos a la inversión de los actores económicos.

En este trabajo se hace hincapié en la formación de las políticas públicas (y en la construcción institucional de largo plazo) en cuanto determinadas por los costos de transacción entre actores políticos. Se enfatizan los beneficios que devendrían de la capacidad de los actores políticos de realizar acuerdos creíbles para implementar políticas de largo plazo de alta calidad, sin estar sujetos al oportunismo (en este caso, político) de los otros participantes.

A lo largo de este trabajo hacemos uso extensivo de la noción de “*governance structure*”, que traducimos parcialmente como estructura de *governance*.¹⁵ Las estructuras de *governance* son los mecanismos básicos de toma de decisiones (asignaciones de autoridad) que las partes a futuros intercambios instituyen para facilitar dichos intercambios. Las estructuras de *governance* cobran importancia ante la imposibilidad de escribir “contratos completos” que

¹⁴ Por cuestiones de espacio se ha decidido omitir referencias bibliográficas más detalladas. Algunos de los principales desarrollos que aquí sintetizamos en forma excesivamente compacta, han sido realizados por Douglass North (véase por ejemplo North 1990, 1990b, North y Weingast 1989). Véase también Saiegh y Tommasi (1998a) para una compilación de algunos de los artículos más destacados de esta literatura y para una introducción a la misma.

¹⁵ Preferimos mantener la expresión en inglés, dado que su traducción ya sea como “gobierno” ya como “governabilidad” no captura el sentido exacto en el que se utiliza, por ejemplo, en Williamson (1996), *The Mechanisms of Governance*. Cabe destacar que hacemos un uso relativamente idiosincrático de la expresión, dado que tendemos a aplicarla a un nivel de reglas más alto y de alguna manera más exógeno, en el sentido que las estructuras de *governance* políticas no se ajustan para cada transacción, sino que en cierto modo le vienen dadas a los actores.

especificuen las acciones requeridas de cada parte ante cada posible estado de la naturaleza que pueda darse en el futuro.

En el enfoque convencional de la economía de los costos de transacción, las estructuras de *governance* son elegidas en forma óptima de modo de minimizar los costos de transacción involucrados en cada tipo de transacción. Dicho enfoque tiene su origen en el trabajo de Ronald Coase (1937) sobre “La naturaleza de las firmas”, y su aplicación arquetípica en la decisión de una empresa de comprar o producir internamente alguno de sus insumos. Ha sido utilizado para el estudio de las instituciones políticas en un trabajo pionero de Weingast y Marshall (1988).

Uno puede argumentar que aún para las transacciones entre actores económicos privados, las estructuras de *governance* existentes en cada momento del tiempo no necesariamente son las más adecuadas para todas las transacciones.¹⁶ Consideramos, siguiendo a autores como North (1990 y 1990b) y Dixit (1996) que la posibilidad de encontrar estructuras de *governance* que inducen resultados transaccionales ineficientes, es aún más alta cuando se trata de transacciones políticas. Esto se debe, entre otras cosas, a la mayor complejidad de las cuestiones que se resuelven en la *polity*, y a la mayor prevalencia de problemas de acción colectiva.

De hecho, como bien señala North, los costos de transacción son posiblemente más altos en política que en economía precisamente por un efecto de selección por el cual los problemas más complejos de la sociedad, que no pueden resolverse vía negociaciones entre individuos, son “transferidos” a la arena política. La teoría económica convencional asigna un rol al Estado precisamente en los casos de “fallas de mercado”. De lo que los textos microeconómicos más *naïve* (de buena parte del siglo XX excepto las últimas décadas) no se daban cuenta, es que buena parte de esos problemas transaccionales, se transfieren en ese caso a la arena pública.¹⁷

Es por todo esto que las instituciones políticas (que constituyen la estructura de *governance* de las transacciones políticas) tienen importantes efectos sobre las políticas públicas, y por tanto sobre la performance económica.

C. Un enfoque de equilibrio general institucional

Si bien este trabajo tiene como objeto el estudio de la experiencia argentina, contribuye a su vez al desarrollo de una metodología de análisis institucional que aún se encuentra en su infancia a nivel internacional.

¹⁶ Esto se debe a la existencia de costos de desarrollar estructuras de *governance*. Véase por ejemplo los recientes trabajos de Argyres y Liebeskind (1999a) y (1999b), introduciendo “historia” en la teoría de los costos de transacción, a través de la noción de *governance inseparability*.

¹⁷ Resulta paradójico que luego los economistas se sorprendan al descubrir que la política pública está plagada de problemas e ineficiencias.

Este trabajo se distingue de la reciente literatura económica sobre *Political Economy* (reflejada brillantemente en dos textos recientes, Persson y Tabellini 2000 y Drazen 2000) por realizar un análisis mucho más detallado, mucho más microanalítico, de los incentivos de los actores políticos.

Se distingue a su vez de la literatura política de *Rational Choice* aplicada al estudio del impacto de las instituciones (Cox y McCubbins, 1999) por tratar de escapar al etnocentrismo estadounidense, así como por aplicar métricas de evaluación de performance institucional más cercanas a la Economía (ideas implícitas de eficiencia).

También se diferencia de ambas líneas de trabajo por el énfasis en los aspectos contractuales intertemporales, tomados de *Transaction Cost Economics* y la moderna teoría económica de las organizaciones y de los derechos de propiedad, y aquí aplicados a la política.

El aspecto metodológico más innovador de este estudio (uno de los pocos en aplicar esta metodología a una mirada integral a las instituciones políticas de gobierno de un país) es una visión de equilibrio general contractual en el mercado político.

En nuestra opinión, la política pública es el resultado de un tejido o red de contratos entre actores políticos. Por lo tanto, para entender la lógica y el impacto de la política pública hay que entender los incentivos que los distintos actores tienen en el marco de ese tejido contractual, y para ello es fundamental entender dicho tejido contractual en su totalidad. Es necesario mirar a la política pública y al comportamiento de los actores involucrados como resultantes de un “equilibrio general institucional”.

Al mirar a la política pública como un tejido contractual, se ve a las instituciones políticas como la *governance structure* de dicha política pública. De la misma manera que para entender la performance de agentes económicos en relaciones contractuales es clave entender la estructura de *governance* de la relación, en el marco de la política pública es fundamental analizar la estructura de *governance* de su tejido político para poder entender los incentivos de los actores. Tal como sucede en los contratos entre privados, los incentivos estipulados en el contrato pueden no ser relevantes si la estructura de gobierno de dicho contrato es ineficaz o ineficiente para asegurar el cumplimiento de lo acordado.

No es posible, por ejemplo, entender el comportamiento del Congreso sin entender los incentivos “de carrera” de los legisladores, los cuales están determinados en parte por los mecanismos internos de selección de candidatos, por ciertas características del federalismo fiscal argentino, así como por la capacidad (y voluntad) de la Corte Suprema de Justicia de frenar o no ciertas actitudes del Poder Ejecutivo.

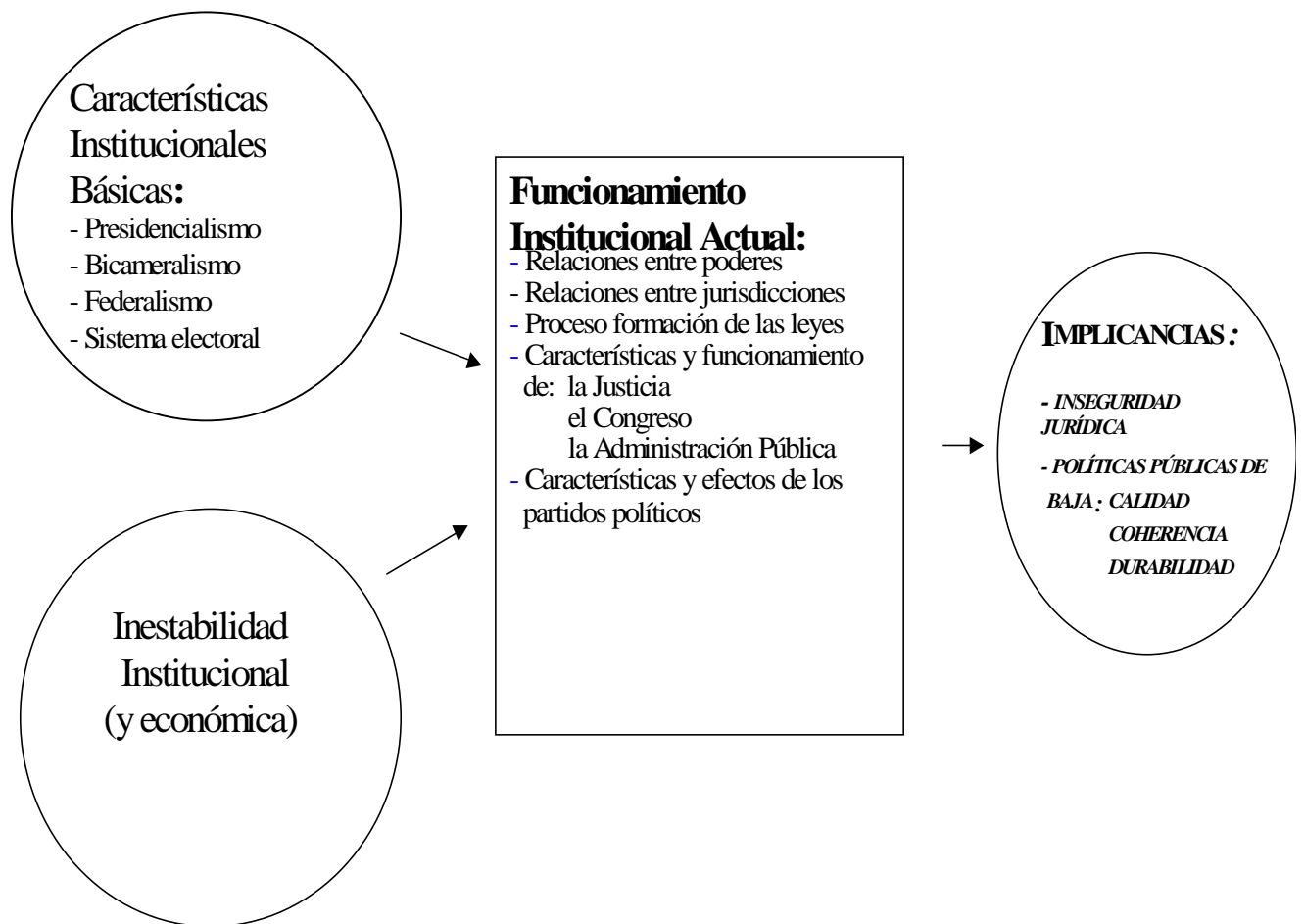
El enfoque también nos lleva a mirar el funcionamiento de la Administración Pública argentina, y las posibilidades de su reforma, desde una óptica poco convencional. En nuestra opinión, las principales reformas que podrían mejorar de manera sostenible el funcionamiento de la Administración Pública, no son reformas a las leyes que rigen el comportamiento de los

empleados públicos, sino reformas que rigen el comportamiento de los actores políticos (los legisladores, el presidente, etc.).

II. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS ARGENTINAS Y EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En esta sección se intenta brindar una radiografía institucional de la Argentina. Se enfatiza una serie de características de la “maquinaria” de formulación e implementación de políticas públicas, los factores que han incidido para configurarlas (los “insumos” históricos), así como sus implicancias (las propiedades del “producto” que dicha maquinaria genera): véase el Diagrama 1.

DIAGRAMA 1



El diagnóstico se centra sobre las relaciones entre los distintos poderes del gobierno nacional, las relaciones entre las distintas jurisdicciones en la estructura federal del país, el proceso de formación de las leyes, las características y el funcionamiento de la Justicia y de la Administración Pública, y las cualidades y efectos de los partidos políticos.

Enfatizamos las consecuencias que la historia de inestabilidad institucional del país ha tenido sobre todos estos componentes del sistema político argentino, reconociendo asimismo el impacto que algunas características básicas de la estructura político-económica-institucional han tenido sobre la inestabilidad institucional.

Estas improntas del tramado institucional han implicado una baja calidad, coherencia y durabilidad (por lo tanto baja predecibilidad) de las políticas públicas. Asimismo y en parte como consecuencia de este primer efecto, han conducido a una relativa inseguridad jurídica, con las consecuencias que ésta tiene sobre las decisiones de los actores económicos y por ende sobre la performance económica del país.

A continuación se describe sintéticamente la aplicación al caso argentino de las herramientas descriptas en la sección anterior, para luego presentar el análisis más detallado de las principales instituciones políticas argentinas y de sus interacciones.

A. El Equilibrio General Institucional Argentino

Siguiendo a Levy y Spiller (1996) y a North (1990), nuestro enfoque identifica dos conjuntos de factores que han contribuido para configurar las características distintivas de las políticas públicas argentinas. Por un lado ciertas características “institucionales básicas” del país que determinan una estructura de gobierno de la política pública que dificulta la implementación de políticas de largo plazo; por otro lado, la fragilidad e inestabilidad de estas instituciones debida en buena parte a la inestabilidad política que ha impedido el desarrollo de transacciones intertemporales eficientes.

Características salientes de la Argentina han sido la fragmentación política –resultante a su vez del sistema presidencial/bicameral/federal del país, y exacerbada en parte por sus leyes electorales-, el corto-placismo parlamentario y burocrático, y la existencia de un Poder Judicial ineficaz y en cierta medida subordinado al poder político. En esta sección se discute cómo estos factores influyen las características de las políticas públicas (y por tanto la performance económica) de la Argentina, y también cómo se retro-alimentan, de manera tal que las características institucionales básicas facilitan y promueven salidas extra-institucionales, y al mismo tiempo la inestabilidad política hace que el aparato estatal – legislativo, administrativo y judicial– se vuelva más inoperante y corto-placista.

Cuanto mayor es la fragmentación política de una sociedad –es decir, cuanto mayor es el número de agentes con poder de veto sobre decisiones de política económica-, más difícil es lograr un consenso político para tomar medidas frente a *shocks* económicos u otras circunstancias que requieran cambio de política (Tsebelis, 1995). La dificultad para alcanzar dicho consenso se ve aumentada cuando los miembros del Congreso –con sus intereses particularistas– tiene un horizonte de muy corto plazo. Por el otro lado, cuanto menos independiente sea el Poder Judicial mayor será la probabilidad de que el Ejecutivo tome medidas unilaterales, posiblemente saliéndose de los límites impuestos por (el espíritu, cuando no la letra, de) la Constitución. El temor de tal accionar puede llevar a algunos segmentos de

la sociedad a reclamar a su vez medidas extra-constitucionales que preserven el *status quo* o que impidan cambios unilaterales o no consensuados.

A su vez, cuanto mayor es la inestabilidad institucional, menor es la capacidad de los agentes políticos de desarrollar horizontes de largo plazo, y por lo tanto de llevar a cabo transacciones intertemporales eficientes. Este efecto es particularmente visible en la Justicia, la Administración Pública y el Congreso argentino. Por ello, la política pública ha tendido a ser corto-placista, aumentando el riesgo país y disminuyendo los incentivos a invertir.

Un analista que observara las características institucionales “básicas” de la Argentina, arriesgaría quizá la siguiente descripción: ‘Se trata de un país federal, presidencialista, con una legislatura bicameral equilibrada. Estas características “constitucionales”, sumadas a ciertas características del régimen electoral que han predominado durante buena parte de las últimas décadas, permiten pensar en un sistema político relativamente fragmentado con la existencia de fuertes frenos y contrapesos (*checks and balances*).’

El mismo analista podría concluir que dichas características serían, entonces, conducentes a una situación en la cual:¹⁸

- (i) es muy difícil realizar acuerdos de política pública, especialmente en respuesta a las cambiantes necesidades del entorno (baja “governabilidad”); al mismo tiempo que
- (ii) las políticas e instituciones tendrían en este sistema político una alta durabilidad y predecibilidad (dada la dificultad de modificar el *status quo*).

Observando la historia argentina de buena parte del siglo XX, uno podría llegar a coincidir con la primera de estas conclusiones, pero ciertamente no con la segunda. Para explicar por qué esta segunda característica no se ha dado, es necesario recurrir a un análisis más “micro” del funcionamiento institucional argentino (que mire en mayor detalle la estructura de *governance* de la *polity* argentina, más allá de sus componentes “constitucionales”), así como agregarle una dimensión intertemporal al análisis, en la cual la historia de inestabilidad política y económica juega un papel central.

Contrariamente a lo que una lectura *naïve* de las características constitucionales de la Argentina haría suponer, el Poder Ejecutivo Nacional ha tendido a contar con amplio margen de discrecionalidad a través de la historia.¹⁹ Esta discrecionalidad “adicional” se debe, entre otros factores a que:

- la inestabilidad institucional llevó a los ejecutivos de turno a tener Cortes Supremas mayormente alineadas
- el Congreso no ha sido un contralor suficiente del Ejecutivo. Esto a su vez se debe a los incentivos que el sistema electoral provee a los legisladores, así como a la baja profesionalidad que ha desarrollado el Congreso, en parte como consecuencia de la inestabilidad política

¹⁸ Véase por ejemplo Tsebelis (1995).

¹⁹ Este es un buen punto para remarcar que también disintimos con ciertas lecturas simplistas del sistema político argentino, como aquellas reflejadas en la retórica del “hiperpresidencialismo argentino”. En el texto iniciamos el ejercicio retórico a partir del extremo opuesto, y postulamos que las características constitucionales implicarían más una hiper-fragmentación que una hiper-concentración de poder en el Ejecutivo Nacional.

- la burocracia²⁰ tampoco funciona como un factor estabilizador, por el contrario, se ve afectada por los efectos de la inestabilidad sobre el Ejecutivo y el Congreso.

Es decir que por una serie de factores más “micro”, al mismo tiempo que como consecuencia de la inestabilidad, el Poder Ejecutivo ha tenido mayor margen de discrecionalidad que el que podría inferirse de una lectura lineal de la Constitución. Esto, a su vez, ha “destruido” tecnologías de compromiso que podrían haber inducido a otros actores políticos relevantes a invertir en la construcción de instituciones y políticas públicas más eficientes.

En el resto de esta sección II realizamos la descripción, a la luz de nuestro enfoque, de las principales características del funcionamiento institucional argentino. Asimismo, explicamos dichas particularidades como resultantes de ciertas características institucionales básicas, así como de la inestabilidad política económica de la historia argentina. La presentación sigue (arbitrariamente) el formato de enfatizar primero (punto B) el impacto de la inestabilidad institucional, y luego la interacción de ésta con otras características (más a-temporales) del tejido institucional argentino en la determinación de las políticas públicas (punto C).

B. Efectos de la Inestabilidad sobre las Instituciones

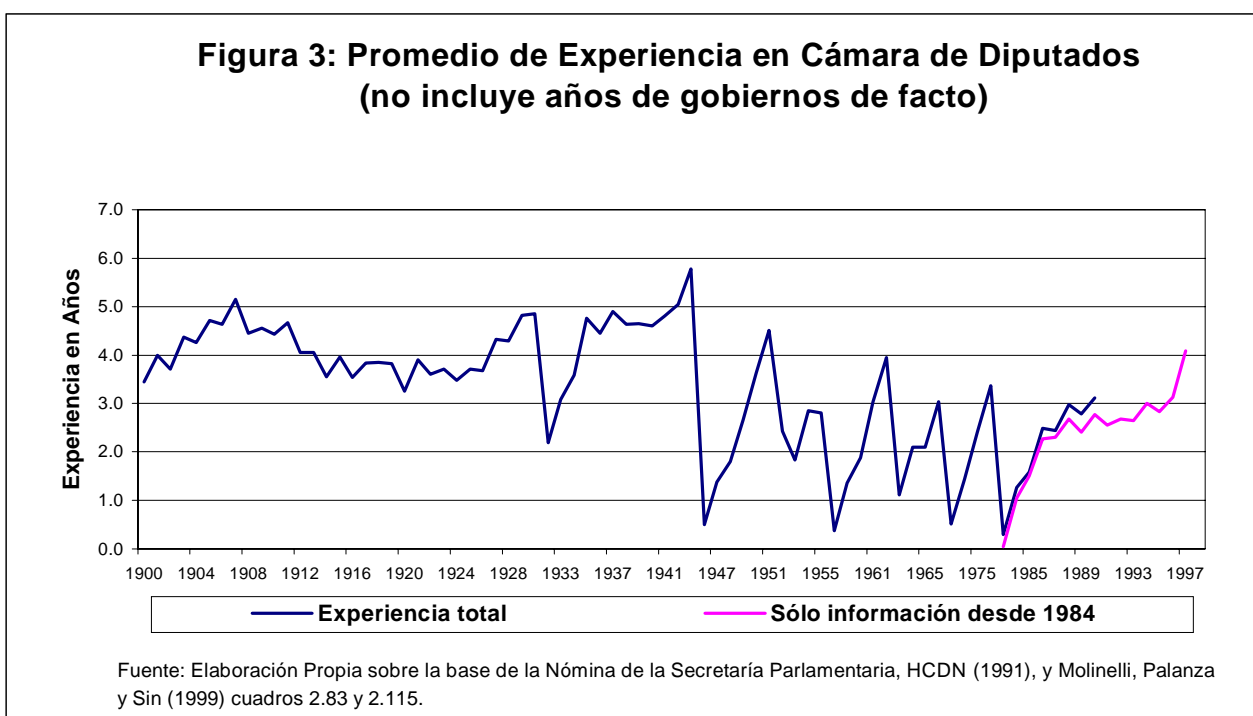
A continuación discutimos la manera en la cual la inestabilidad institucional afecta la capacidad de adopción de políticas eficientes de largo plazo por parte de los actores políticos. Por *inestabilidad institucional* hacemos referencia a fenómenos de diferente naturaleza y que básicamente son dos. Por un lado los *golpes de Estado*, que en nuestro esquema explicativo son elementos exógenos, esto es, independientes de las relaciones que se identifican al interior del fenómeno que se busca explicar. Esto se debe a una simplificación metodológica, aún cuando parece razonable pensar los golpes como en parte ocasionados por las características institucionales básicas del país.²¹ Por otro lado, nos referimos también a ciertas *prácticas que generan inestabilidad* por vulnerar las ‘prácticas esperadas’ por los actores y dan lugar al aumento de la incertidumbre. A diferencia de los golpes, estas prácticas (tales como la aceptación de los decretos de necesidad y urgencia, la posibilidad del presidente de realizar vetos parciales con promulgación parcial, la constante renovación de la Corte Suprema -que pone en duda su independencia-, entre otras), son de naturaleza endógena, en tanto son consecuencia de las acciones emprendidas por los mismos actores involucrados y se las puede sintetizar en el *inadecuado funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos* al que ellas mismas conducen.

²⁰ En este trabajo se usa la expresión “burocracia” como intercambiable con la Administración Pública

²¹ Existe una importante literatura que argumenta que, como en el presidencialismo hay un solo “premio” para repartir (la presidencia), los *stakes* son más altos que en el parlamentarismo. Esto conduce a que los perdedores, al no poder compartir el poder dentro de las reglas de juego, están más tentados a violarlas, posiblemente a través de la incitación a salidas extra constitucionales como los golpes militares. Véase Linz y Valenzuela (1993) y Stepan y Skach (1993).

B1. Inestabilidad y el Congreso

En primer lugar, consideremos el efecto de la inestabilidad institucional sobre el Congreso. La misma *aumenta la rotación* de los miembros del Congreso, lo cual *a priori* reduce su efectividad. Asimismo, aunque esto se discute más adelante, dado que las leyes electorales argentinas propician el poder partidario al nivel provincial, se produce una tendencia (que luego se explica) a una mayor rotación legislativa. Como se ve en la Figura 3, la inestabilidad institucional argentina comienza en el año 1930²² con el golpe militar contra el Presidente Yrigoyen, hecho que rompe, en forma temporaria, la tendencia creciente en el promedio de experiencia de los diputados observable desde comienzos de la década de 1920. Dicha tendencia sólo vuelve a ser ascendente a partir del gobierno democrático de 1983. La figura nos muestra cómo después de cada golpe militar, casi la totalidad de los diputados que ingresan en la Cámara, lo hacen por primera vez.



Esta falta de oportunidades para desarrollar una profesión de legislador, generada por la inestabilidad institucional, puede también notarse si se observa la longevidad de los legisladores con mayor experiencia en la Cámara. La Figura 4 muestra que hasta principios de la década del '40, los líderes parlamentarios –entendiendo por tales a aquellos legisladores con

²² Esto no implica que previo a la ruptura institucional de 1930 no haya habido serios conflictos políticos, pero dichos conflictos se diferencian de los posteriores básicamente por el impacto y trascendencia que tuvieron sobre la inestabilidad institucional. Hasta 1880 se trató de conflictos relacionados con la conformación misma del Estado Nacional, mientras que los de fin del siglo XIX e inicios del XX se vinculan más bien a demandas por una mayor transparencia y participación en el sistema político. No se trata de conflictos que interrumpen la institucionalidad en la forma que ocurre a partir de 1930.

la mayor experiencia en la Cámara²³ - tenían una creciente longevidad en el cargo, con un pequeño traspié ocasionado por el golpe del '30, alcanzando a inicios de los años '40, casi 18 años de antigüedad en promedio. Sin embargo, las elecciones de 1945, que siguieron al golpe de 1943 y en las que participó por primera vez el movimiento peronista,²⁴ junto con los cambios en las leyes electorales realizados bajo la gestión del Presidente Perón,²⁵ y los subsiguientes golpes militares, redujeron la experiencia de los líderes parlamentarios a un promedio de menos de 10 años.

Esta evidencia muestra claramente el impacto de la inestabilidad institucional sobre la rotación parlamentaria. Durante los últimos 60 años, la Cámara de Diputados ha sido compuesta por individuos con un promedio de 3 años de experiencia. La alta rotación no sólo le resta operancia y eficacia al Congreso, sino que hace que los diputados definan sus estrategias sobre la base de un horizonte de muy corto plazo.²⁶

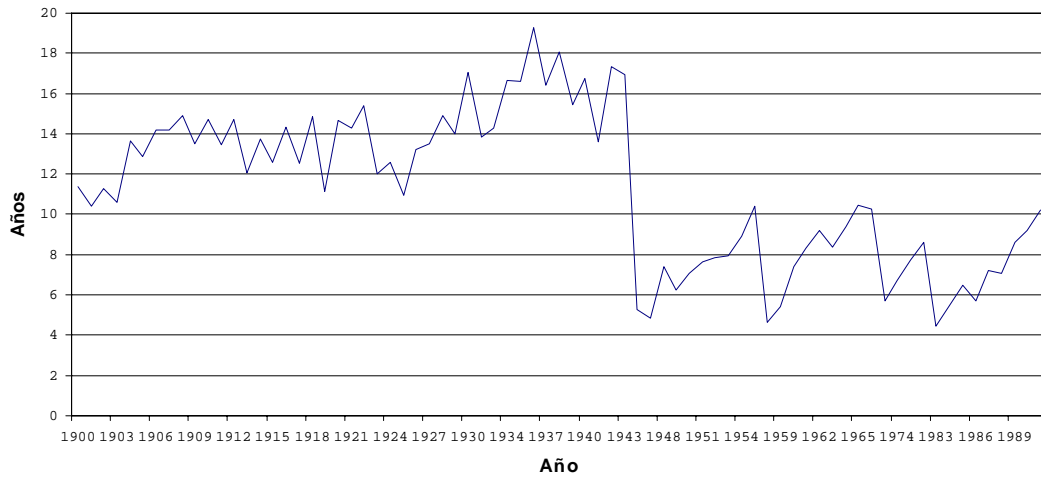
²³ Esta interpretación por la que se identifica a los legisladores con mayor experiencia en la Cámara como 'líderes' (en tanto la experiencia les permite el acceso a más y mejores recursos de poder), se sustenta en la literatura que infiere estos mecanismos de acumulación de poder al interior de las organizaciones (véase Weingast y Marshall 1988 para el caso del Congreso norteamericano).

²⁴ La participación del movimiento peronista (que aún no estaba unificado) explica la gran renovación que se produjo en la Cámara de Diputados, dado que muchos de estos legisladores ingresaron por primera vez en esta oportunidad.

²⁵ En 1951, se reformó el sistema electoral, modificándose la forma de selección del presidente y de los legisladores. La más drástica de las reformas fue la introducción de distritos unipersonales con mayoría simple para la elección de diputados nacionales. Dada la manipulación en el diseño de los distritos, y que en 1952 la reforma se aplicó a la renovación de todos los escaños de la Cámara de Diputados, no es sorprendente que no sólo todos los pequeños partidos desaparecieran (sólo la UCR quedó como oposición), sino que también el partido oficialista obtuviera el 91% de los escaños con tan sólo el 62% de los votos. Previo a la reforma, el movimiento Peronista tenía sólo el 71% de los escaños. El gobierno militar que derrocó a Perón, retornó las reglas electorales a las del régimen previo, excepto por algunos pequeños cambios. Véase Molinelli, Palanza y Sin (1999).

²⁶ Si bien la generación de políticas eficientes de largo plazo podría ser desarrollada por otras instituciones (como ser, partidos políticos institucionalizados), en sistemas presidenciales con alta rotatividad del Ejecutivo, tal falta de profesionalismo legislativo puede tener, como se discute aquí, consecuencias negativas para el desarrollo de la política pública.

Figura 4: Promedio de Experiencia de Líderes en Cámara de Diputados (los 15 legisladores con mayor experiencia)



Fuente: Elaboración Propia sobre la base de la Nómina de la Secretaría Parlamentaria, HCDN (1991).

A los efectos de comparar esta situación con lo que ocurre en otros países, en el Cuadro 1 se presentan datos sobre la reelección de los legisladores en el Congreso de varios países de América y Europa.²⁷

Cuadro 1			
I. Reelección de Legisladores en Países de América y Europa			
<i>País</i>	% que busca la reelección	% electo (de los postulados)	% que vuelve a ocupar la banca
Argentina (1997)	26	67	17
Brasil (1995)	70	62	43
Chile (1993)	76	78	59
México (1997)	0	-	0
EE.UU. (1996)	88	94	83
Italia (1953-72)	s/d	s/d	82
Gran Bretaña (1950-74)	s/d	s/d	81
Alemania Occ. (1957-76)	s/d	s/d	70-75
Panamá (1999)	s/d	s/d	49
Colombia (1990)	s/d	s/d	48

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

²⁷ Nótese que en el caso argentino, la principal razón por la baja tasa de reelección en los tiempos recientes no radica en una decisión de los votantes, sino en la decisión del partido o del candidato de no presentarlo/se nuevamente.

La falta de experiencia en el cargo, y el comportamiento cortoplacista asociado a ella impactan, a su vez, en la organización, poder y desempeño del Congreso. Cómo se produce este impacto de la inestabilidad institucional sobre el poder del Congreso? Dada la falta de profesionalidad y de experiencia de los miembros del Congreso, éstos enfrentarán serias dificultades para tratar aspectos sumamente técnicos, delegando en forma natural la iniciativa en estos temas al Ejecutivo. Su falta de experiencia y, por lo tanto, de capacidad de análisis, implica que el Congreso tendrá un papel de menor relevancia en procesos legislativos que aparecen revestidos de un carácter más técnico, como ser la definición del presupuesto nacional.²⁸

Esta hipótesis puede explicar la discrecionalidad que el Congreso le ha “delegado” al Ejecutivo en materia presupuestaria.²⁹ La legislatura puede ejercer control sobre la utilización del presupuesto en dos instancias, *ex-ante* y *ex-post*. El control *ex-ante* está dado por la especificidad con la cual asigna las partidas presupuestarias. El control *ex-post* está dado por la revisión de la cuenta de inversión. En este sentido, la discrecionalidad del Ejecutivo surge de la baja especificidad con la cual el Congreso define el presupuesto, así como también por el débil tratamiento que realiza de la cuenta de inversión. Esto mismo limita la capacidad de control por parte del Congreso sobre la Administración Pública, a la vez que aumenta el poder de negociación de una serie de actores, entre ellos, las provincias.³⁰

Si bien muchos de estos aspectos se discutirán con mayor detalle más adelante, por ahora basta mencionar que las limitadas capacidades de control sobre la Administración Pública con las que cuenta el Congreso fomentan una mayor politización de la misma. A su vez, la falta de control de la legislatura sobre la ejecución presupuestaria la flexibiliza, otorgándole a las provincias mayor capacidad de negociación unilateral *ex-post* frente al Ejecutivo, y por lo tanto aumentando la irresponsabilidad fiscal provincial. Es interesante resaltar que dicho comportamiento irresponsable se debe, en equilibrio, a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional, y a la falta de transparencia, discusión y control parlamentario y ciudadano del presupuesto nacional.

B2. Inestabilidad y Administración Pública

Los sistemas presidencialistas con legislaturas fuertes y tendencia al gobierno dividido suelen tener un nivel de politización de la Administración Pública mayor al de los sistemas parlamentarios.³¹ La razón es que para contrarrestar el poder de la legislatura sobre la Administración Pública, el jefe del gobierno –el presidente- necesita nominar un mayor número de funcionarios de alto nivel que los que necesita un Primer Ministro que representa –por definición– a la legislatura. Esta “regla general”, se aplica sólo parcialmente al caso argentino. En Argentina se observa efectivamente una *alta politización* de la Administración

²⁸ Este enfoque es también respaldado por Strasser (1999), especialmente en el capítulo 6.

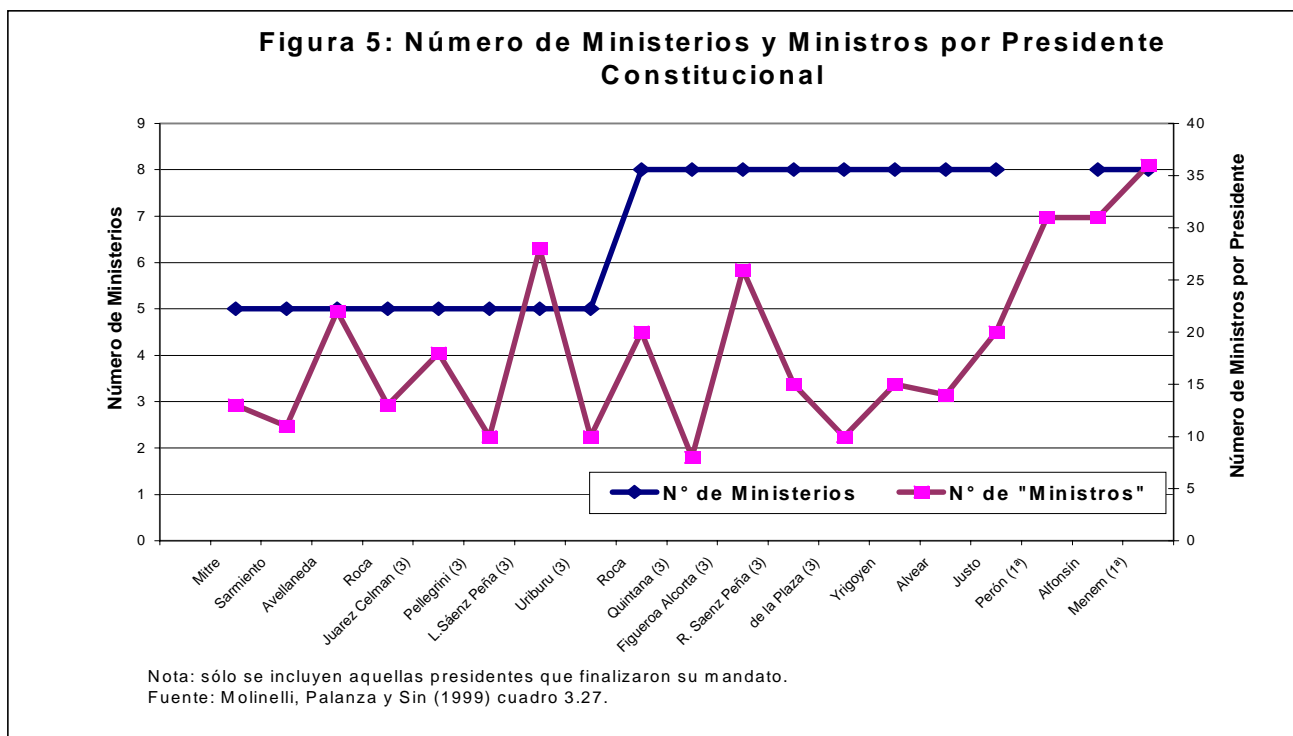
²⁹ En particular, el Ejecutivo tiene amplia discreción con respecto a la ejecución del gasto, pudiendo transferir partidas de un proyecto a otro con relativa facilidad.

³⁰ Dado que los Ministros pueden reasignar fondos de diversas divisiones ministeriales, la asignación presupuestaria a una división en particular puede no ser restrictiva. Esta flexibilidad presupuestaria ha contribuido a la proliferación de legislación con propósitos presupuestarios específicos.

³¹ Véase Spiller y Urbiztondo (1994)

Pública, a pesar de que la legislatura no haya sido fuerte y no hay ejercido una influencia tal sobre la Administración que el Ejecutivo necesite contrarrestar mediante la nominación de funcionarios³².

Por otro lado, la inestabilidad tiene efectos sobre la efectividad y el profesionalismo de la Administración Pública. En primer lugar, la alta inestabilidad genera rotación: el recambio de los jefes de gobierno –29 presidencias en los 70 años que van de 1928 a 1998- genera una rotación aún mayor en los ministros.



Dado este alto nivel de rotación, el Ejecutivo tiene baja capacidad de controlar su burocracia, por lo cual, para aumentar dicho control, es necesario que los Ministros nombren a su vez a sus subalternos.³³ De esta manera, en segundo lugar, la inestabilidad lleva a una mayor profundización de la politización de la Administración Pública como consecuencia de la mayor rotación de los mandos altos y medios de la misma.³⁴

Como se viene argumentando, la alta rotación ministerial implica que los mandos medios tampoco son estables; y ocurre que al no ser éstos estables, la Administración Pública no desarrolla normas de cooperación y coordinación, que son esenciales para que las diversas carteras del gobierno funcionen en forma ordenada, coherente y consistente. Esto aumenta la variabilidad del producto burocrático, que pasa a depender más de la calidad del individuo a

³² Dado que la Constitución establece en forma explícita que el presidente es el responsable político de la Administración, se impone una traba adicional a la injerencia del Congreso en los asuntos administrativos.

³³ Sobre el papel de los *political appointees* en los Estados Unidos, véase Hecló (1977).

³⁴ No es de extrañar, entonces, que en la Argentina se haya introducido cierto tipo de requerimientos de servicio civil sólo recientemente y con discutible alcance y efectividad. Nos referimos aquí al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), introducido en 1991 mediante el decreto 993/91.

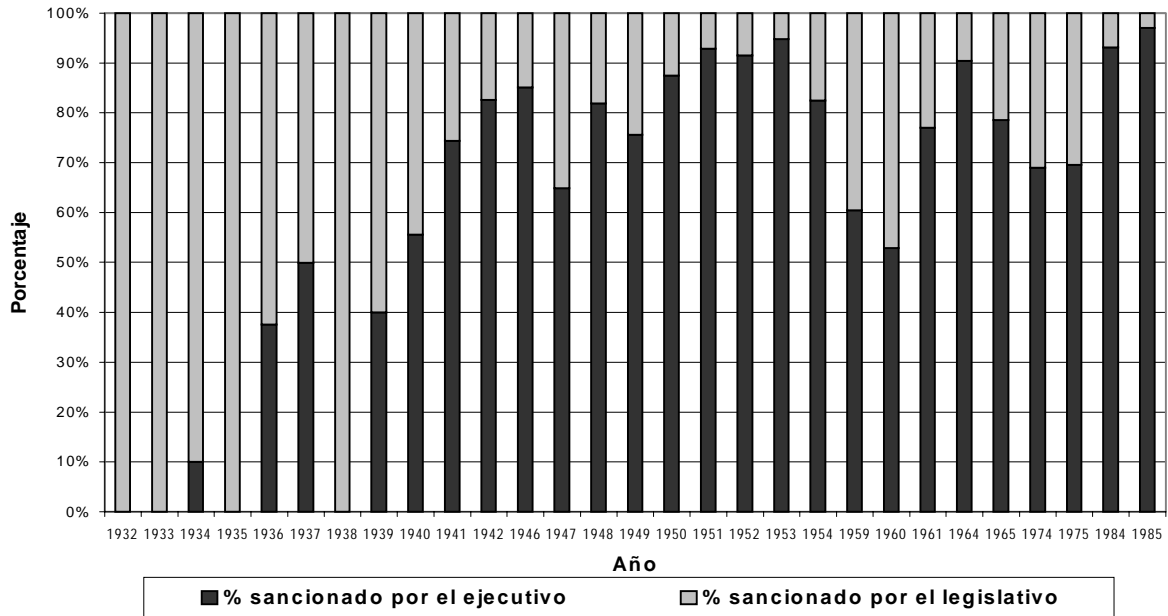
cargo de la cartera y de su equipo, que de la máquina de producción de políticas públicas – la Administración Pública.

La inestabilidad institucional tiene también impactos indirectos en el profesionalismo de la Administración Pública. Un efecto ya mencionado es que limita la capacidad del Congreso de controlar a la Administración Pública. En tal sentido, una de las formas en que el Congreso podría controlar a la burocracia es a través de la fijación de partidas presupuestarias. Sin embargo, si el Ejecutivo tiene una alta discrecionalidad en el manejo del presupuesto, la legislatura no podrá imponer penalidades o recompensas presupuestarias a agencias, programas o departamentos que no cumplan con lo que la legislatura desee.

Al no tener el Congreso la capacidad de ejercer un control fuerte sobre la Administración Pública, ésta –en esencia- no tiene ningún “principal” con un horizonte de largo plazo,³⁵ lo cual la vuelve aún más sensible a las necesidades de sus jefes políticos de turno ya que tanto los premios como los castigos de la legislatura no son creíbles o, al menos, sostenibles en el tiempo. Eso lleva, naturalmente, a que la Administración Pública se vuelva ineficaz y que aumente el potencial nivel de corrupción. Ineficaz, no solamente porque es difícil de motivar en el largo plazo, sino porque adolece de coordinación y el Ejecutivo en sus intentos de establecer controles sobre la Administración Pública, le impone procedimientos administrativos complejos, que la hacen más lenta aún. La Figura 6 muestra que durante el período en cuestión, un alto porcentaje de la normativa burocrática fue emitida por el Ejecutivo.

³⁵ Utilizamos la palabra “principal” en el sentido de la teoría económica de la agencia. Para una breve introducción al tema, véase Saiegh y Tommasi (1998a).

Figura 6: Normativa Burocrática en Gobiernos Democráticos según Procedencia 1932 - 1985



Fuente: Elaboración Propia.

En un entorno con mayor control legislativo, habilitado por una mayor estabilidad institucional, podrían llegarse a limitar las trabas burocráticas, y reducir la politización de los mandos medios y altos, lo cual llevaría a un mayor profesionalismo, al desarrollo de normas de cooperación entre los mandos medios y en general a una mayor eficacia de la burocracia.

La tendencia a controlar los procesos administrativos ha sido normal a escala mundial, y ha generado una literatura que invita a “desregular el sector público”.³⁶ La dinámica de proliferación de reglas y normativas burocráticas es particularmente problemática en el caso Argentino: el deseo del Ejecutivo de aumentar el control sobre la burocracia se termina convirtiendo en una maraña normativa difícil de cumplir y que abre las puertas a conductas oportunistas por parte de los políticos (sumarios administrativos), los burócratas (que responden a esto con inmovilismo),³⁷ y de actores con intereses especiales (que aprovechan la falta de “control” que surge a partir del “excesivo control” para capturar agencias y obtener rentas extraordinarias). Al mismo tiempo, la alta rotación y el bajo profesionalismo producen

³⁶ Ver por ejemplo DiIulio (1994).

³⁷ La multiplicación de reglas aumenta la probabilidad de cometer infracciones no intencionales, lo cual hace que la amenaza del “sumario administrativo” sea creíble. Esta amenaza refuerza la sumisión al poder político y el énfasis patológico en cumplir con las reglas, al tiempo que el control administrativo efectivo termina siendo bajo, facilitando el despilfarro y la corrupción. Otros autores ven este exceso de reglas procedimentales como una salvaguarda para los funcionarios de carrera, que encuentran en la red normativa amparo frente a las arbitrariedades en las que podrían caer los funcionarios políticos, de no existir las reglas. Véase sobre esta última visión, Iacovello (1996).

organizaciones sin capacidad de gestión y sin el suficiente nivel de capital humano específico relevante a las políticas públicas de cada caso.

B3. Inestabilidad y el Poder Judicial

Dado el grado de fragmentación política que define la Constitución Argentina y que surge de los mecanismos electorales, se hubiera esperado que el Poder Judicial desarrollara una doctrina independiente.³⁸ No obstante, la inestabilidad institucional limitó esa posibilidad.

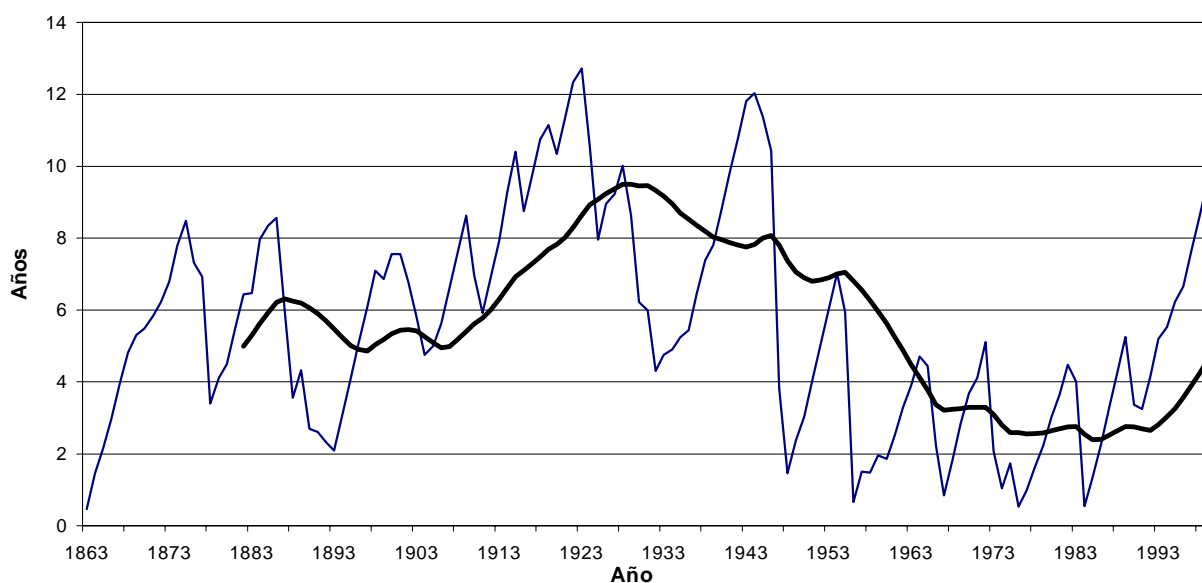
La fragilidad institucional afecta principalmente la permanencia de los jueces, y en particular la de los jueces de la Corte Suprema. En forma frecuente, los nuevos gobiernos, tanto los militares como los democráticos posteriores a cada gobierno de facto, tendieron a retirar y reemplazar a los jueces nombrados por los gobiernos previos. El Cuadro 2 muestra que, al menos desde el año 1960, los jueces duran en promedio menos de 4 años.

³⁸ Se hace referencia a los mecanismos electorales como un conjunto de características institucionales que determinan la manera en que se vinculan candidatos y votantes en el proceso de selección de los primeros, a nivel de cada distrito. Con respecto al impacto de la fragmentación política sobre la independencia de la Corte, nuestro argumento se basa en las nociones derivadas del enfoque estratégico de la Corte (por ejemplo Gely & Spiller 1990, Gely & Spiller 1992, Epstein & Walker 1995, Schwartz 1992, Epstein y Knight 1997), retomado en el punto C5. Este enfoque asume que los jueces tienen preferencias de política estables sobre un espectro ideológico, y votan con la intención de lograr implementar una política tan cercana como sea posible a su política ideal. Pero adicionalmente, el enfoque estratégico asume que los jueces incorporan en sus decisiones las acciones de los restantes actores políticos. Específicamente, se sugiere que los jueces no querrían imponer una decisión que diera lugar a una acción del Congreso o el Ejecutivo que implicara un resultado inferior desde su perspectiva. De acuerdo a este análisis, el presidente deriva poder para afectar el equilibrio político de largo plazo a) de su capacidad de vetar reversiones del Congreso a decisiones de la Corte y b) de su capacidad de nombrar jueces en la Corte con preferencias similares a las propias. Aún considerando la inestabilidad institucional, y por lo tanto la corta duración de los ministros de la Corte nombrados por cada presidente, la capacidad del presidente de nombrar jueces de la Corte con preferencias similares a las propias puede afectar sensiblemente el equilibrio de corto plazo, aumentando su margen de discrecionalidad (al menos en las dimensiones de política que éste considera más significativas, a través de la selección de candidatos con preferencias similares en estas dimensiones). En Iaryczower, Spiller y Tommasi (2000) se presenta evidencia a este respecto.

Cuadro 2							
Permanencia de los Jueces de la Corte Suprema *							
II.	País	III.	Años	IV.	País	V.	Años
	Estados Unidos		12.5		Italia		4.8
	Australia		9.6		Colombia		4.4
	Chile		9.2		Nigeria		4.4
	Noruega		9.2		Malawi		4.2
	Holanda		8.4		Ghana		3.9
	Israel		8.4		Kenya		3.9
	Canadá		8.2		Zimbabwe		3.8
	Bélgica		8.0		Perú		3.8
	Irlanda		7.8		Pakistán		3.7
	Alemania		7.5		Argentina		3.7
	Guyana		7.2		Sri Lanka		3.7
	Singapur		7.1		República Dominicana		3.6
	Nueva Zelanda		7.1		Camerún		3.6
	Malasia		6.7		Zambia		3.5
	Trinidad & Tobago		6.5		Sudán		3.1
	Francia		6.5		India		3.0
	Sudáfrica		6.3		Lesotho		2.8
	Prom. muestra		6.2		Botswana		2.2
	Gran Bretaña		6.1		Ruanda		2.1
	Jamaica		6.0		Guatemala		2.1
	Brasil		5.7		México		2.0
	Bangladesh		5.2		Honduras		2.0
	Filipinas		5.1		Paraguay		1.5
	Mauricio		5.0		Ecuador		1.4
	Nicaragua		5.0				
(*) Permanencia promedio de los jueces de la Corte en cada año (cuán antigua era la Corte en cada año, en promedio).							
Fuente: Estimación propia con información de la base de datos de Henisz (1998)							

La Figura 7, por otra parte, muestra que hasta mediados de los años '40, el promedio de longevidad de los jueces de la Corte Suprema era sustancialmente mayor, llegando al principio de la primera presidencia de Perón a 12 años.

Figura 7: Promedio de Experiencia de los Jueces de la Corte Suprema



Fuente: Elaboración Propia en base a Molinelli, Palanza y Sin (1999) cuadro 4.20.

El impacto de la inestabilidad institucional que sufrió Argentina en las décadas que siguieron, se puede observar en que las siguientes gestiones, tanto civiles como de facto, no parecen haber respetado la norma de la independencia del poder judicial.^{39,40} La Figura muestra que a

³⁹ A esto contribuyó también, en opinión de Carrió, la propia jurisprudencia de la Corte Suprema iniciada con el gobierno de facto de Uriburu en 1930, e inducida, más generalmente y como se sostiene más adelante, por la reacción del poder político. Con el golpe de Uriburu el Congreso de la Nación fue disuelto, las Provincias (con excepción de San Luis y Entre Ríos) fueron intervenidas y varios magistrados judiciales fueron removidos. La Corte, que en cambio permaneció intacta, dictó en forma casi inmediata al golpe una acordada por la que “tomaba conocimiento” del gobierno de facto recién constituido, anunciando que consideraba válidos los actos que estos funcionarios de facto cumplieran, “cualquiera que pueda ser el vicio o deficiencia de sus nombramientos o de su elección”. Esta acordada sería fundamentada en “razones de necesidad” citando como único aporte doctrinario la “doctrina de facto” del tratadista Albert Constantineau, aclarando que, si una vez normalizada la situación, el gobierno de facto desconocía alguna garantía de la Constitución, la administración de justicia se encargaría de restablecerla y de hacer cumplir los principios de la Carta Magna. Esta decisión puede verse como el inicio de la vigencia de doctrinas de “emergencia” de las cuales aún hoy resulta muy difícil desprenderse. Véanse Cayuso y Gelli (1988) y Carrió (1996) .

⁴⁰ En el año 1943, ante un nuevo golpe de Estado, la Corte Suprema dictó una acordada en términos literalmente idénticos a los que había tenido la del año ‘30. Reconoció adicionalmente a los gobiernos de facto la potestad para dictar leyes, en la medida en que se tratase de actos necesarios para mantener el funcionamiento del Estado (invocando nuevamente razones de emergencia y necesidad). Con posterioridad a esto, sin embargo, hubo algunos intentos de la Corte para poner limitaciones a las potestades de los gobiernos de facto. La Corte intentó supeditar el reconocimiento de las facultades legislativas a situaciones de necesidad, definida ésta de una forma más estrecha. Al mismo tiempo, la Corte desconoció la facultad del Poder Ejecutivo de crear tribunales por decreto, y declaró la inconstitucionalidad de la remoción y posterior arresto de un juez federal. En una nueva demostración de independencia del gobierno provisional la Corte declaró la inconstitucionalidad de un decreto

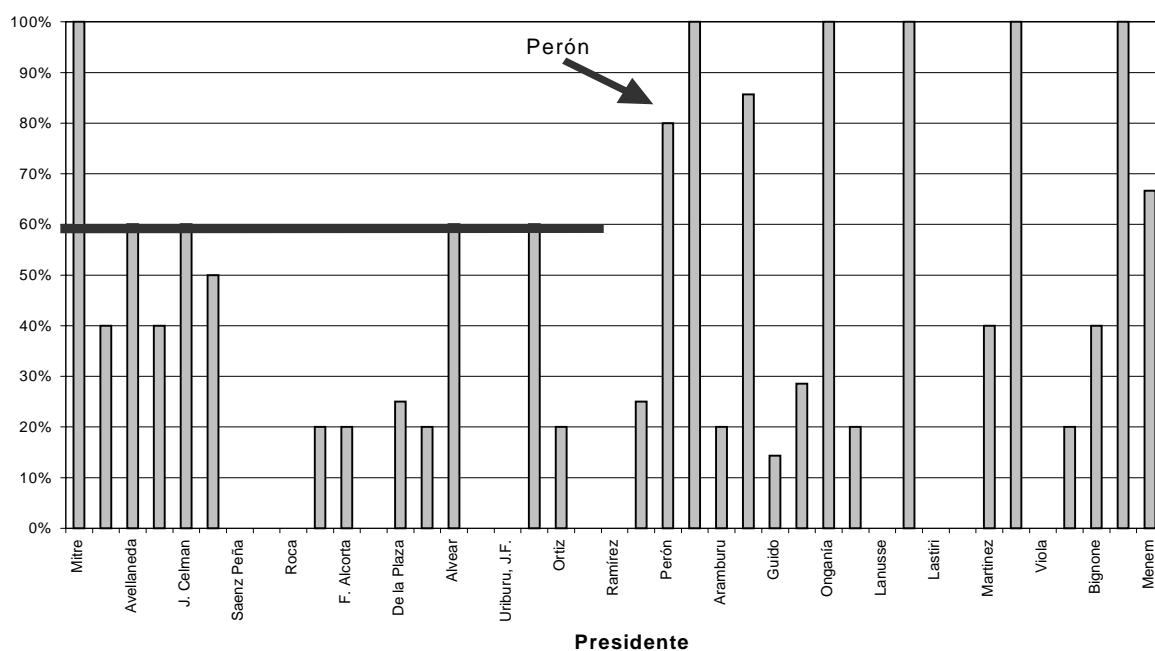
partir de mediados de los años '40 y hasta el comienzo de la segunda presidencia de Menem, la longevidad de los ministros de la Corte resultó, en promedio, inferior a cuatro años.

La fuerte injerencia de los presidentes de turno en la conformación de la Corte Suprema queda ilustrada con la Figura 8, que muestra que a partir de la administración del Presidente Perón cinco de los 17 presidentes (en un período de cincuenta años) nombraron durante su mandato a la totalidad de los miembros de la Corte, mientras que durante los 84 previos a la subida de Perón sólo hubo un presidente que nombró a la totalidad de la Corte, el Presidente Mitre, primer presidente constitucional.⁴¹

que permitía a la Secretaría de Trabajo y Previsión (comandada por Perón) la aplicación de multas en todo el territorio del país, señalando que se estaban transgrediendo principios constitucionales sobre distribución de competencias entre Provincias y la Nación. Esta actitud de la Corte tendría para sus miembros serias consecuencias. Luego de ganar las elecciones Perón declaró que ponía “el espíritu de justicia sobre el Poder Judicial”, y en junio de ese año se inició ante el Congreso el juicio político de todos los miembros de la Corte, con la excepción del Dr. Tomás Casares, que había sido designado en 1944 por el gobierno de facto del que Perón era parte. De acuerdo a Carrió, "Tanto el procedimiento de acusación seguido ante la Cámara de Diputados como los cargos fueron de una subjetividad y falta de rigor rayanas en el escándalo", lo que condujo directamente a la remoción de los jueces de la Corte y posterior nombramiento de cuatro nuevos jueces en el Superior Tribunal.

⁴¹ Aún en el caso de Mitre, que por necesidad debía nombrar a la totalidad de los jueces de la primera Corte Suprema, la composición del Tribunal Superior no era homogénea desde el punto partidario. Esto podría verse como un intento de dotar de credibilidad a una institución en formación. En palabras del mismo Mitre: “Como Presidente de la Nación busqué a los hombres que en la Corte Suprema fueran un contralor imparcial e insospechado de las demasías de los otros poderes del Estado, y que viniendo de la oposición dieran a sus conciudadanos la mayor seguridad de la amplia protección de sus derechos y la garantía de una total y absoluta independencia del Poder Judicial”. Adicionalmente, en este momento se buscó (al menos en cierta medida) la preservación de los consensos que habían dado lugar a la Constitución, nombrando como jueces de la Corte a dos miembros de la Convención Constituyente de Santa Fe que diera lugar a la Constitución. Asimismo Alfonsín, al asumir en 1983 después de un período de gobierno de facto, debió nombrar a la totalidad de los miembros de la Corte. Es de destacar que en esa oportunidad, en vez de nombrar jueces de un mismo color político, incorporó

Figura 8: Máximo Porcentaje de Jueces de la Corte Suprema Nominado por el Presidente en Ejercicio



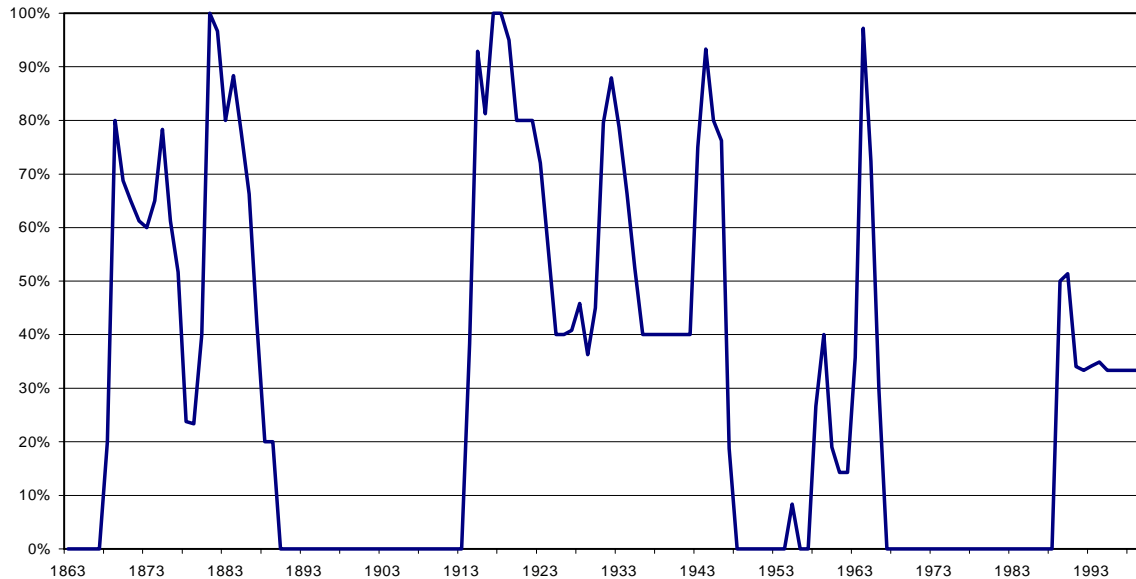
Fuente: Elaboración propia en base a Molinelli, Palanza y Sin (1999) cuadro 4.20.

La Figura 9 muestra el resultado de esta influencia sobre la Corte en forma todavía más fuerte. La Figura muestra que hasta mediados de los años '40, resultaba usual que la Corte estuviera mayormente compuesta por individuos nombrados por presidentes de tendencia política opositora.⁴² A partir de este momento, en cambio, la tendencia se revirtió, y la mayoría de la Corte pasó a estar sistemáticamente compuesta por individuos nombrados por presidentes de similar tendencia partidaria.

algunos ministros de reconocidas preferencias políticas distintas a la propia, llegando a ofrecerle la presidencia de la Corte a Ítalo Luder, el candidato presidencial del peronismo a quien había derrotado en las elecciones.

⁴² Esto fue así a excepción del período comprendido entre el final del siglo XIX y los primeros años del siglo XX, en donde la alineación de presidente y Corte refleja (a diferencia del período post-Perón) la conjunción de la estabilidad institucional con una fuerte estabilidad de las preferencias políticas imperantes. Como se mencionó, la estabilidad institucional prevaleciente hasta el año 1930 no implica que durante ese período no hayan habido insurrecciones e intentos de salida no constitucionales.

Figura 9: Porcentaje de la Corte Suprema Nombrado por Presidentes con Tendencia Política Opositora al Presidente en Ejercicio



Fuente: Elaboración Propia en base a Molinelli, Palanza y Sin (1999) cuadro 4.20.

Esta característica llevó a que, con el tiempo, el Poder Judicial no constituyera un contrapeso al resto de los poderes políticos en la medida en que se esperaría dadas las características institucionales básicas del país.⁴³ En particular, debido a la descentralización natural del poder en la Argentina por ser un país federal y por el efecto de sus leyes electorales, la Corte debería tender naturalmente a tomar un papel predominante en el quehacer político del país.⁴⁴ Si bien

⁴³ El argumento se basa en las nociones derivadas del enfoque estratégico de la Corte, que se sostiene a lo largo de este trabajo (Ver, por ejemplo, Gely & Spiller 1990, Gely & Spiller 1992, Epstein & Walker 1995, Schwartz 1992 o Epstein & Knight 1997). Este enfoque asume que los jueces tienen preferencias de política estables sobre un espectro ideológico, y votan con la intención de lograr implementar una política tan cercana como sea posible a su política ideal. Pero adicionalmente, el enfoque estratégico asume que los jueces incorporan en sus decisiones las acciones de los restantes actores políticos. Específicamente, se sugiere que los jueces no querrían imponer una decisión que diera lugar a una acción del Congreso o el Ejecutivo que implicara un resultado inferior desde su perspectiva. De acuerdo a este análisis, el presidente deriva poder para afectar el equilibrio político de largo plazo a) de su capacidad de vetar reversiones del Congreso a decisiones de la Corte y b) de su capacidad de nombrar jueces en la Corte con preferencias similares a las propias. Aún considerando la inestabilidad institucional, y por lo tanto la corta duración de los ministros de la Corte nombrados por cada presidente, la capacidad del presidente de nombrar jueces de la Corte con preferencias similares a las propias puede afectar sensiblemente el equilibrio de corto plazo, aumentando su margen de discrecionalidad (al menos en las dimensiones de política que éste considera más significativas, a través de la selección de candidatos con preferencias similares en estas dimensiones).

⁴⁴ Véase, en particular, Spiller (1996a).

ésta puede tomar sus decisiones independientemente del deseo del presidente de turno, su alineamiento con el mismo implica que, al menos en ciertas dimensiones de importancia para el presidente, tenderá a convalidar sus decisiones, limitando, por lo tanto, su papel de contrapeso institucional.⁴⁵ En forma adicional, y dado que la Corte no toma sus decisiones considerando solamente sus objetivos políticos, sino también la medida en que sus decisiones afectarán su propia permanencia en el cargo, la amenaza de juicio político –aún cuando fuera poco creíble– puede afectar sus decisiones⁴⁶.

El instrumento de juicio político a jueces (no ya de la Corte Suprema) se ha usado en la Argentina con relativa frecuencia, especialmente en el pasado reciente.⁴⁷ El Cuadro 3 muestra que en los 15 años que siguieron a la asunción del Presidente Alfonsín se destituyeron casi tantos jueces federales y nacionales (6 destituciones) como durante los 115 años previos al último gobierno militar (7 destituciones).

⁴⁵ Esta conclusión puede respaldarse a partir del análisis empírico pormenorizado de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en materia de control de constitucionalidad, a lo largo del período 1935-1997. El análisis econométrico de esta evidencia presentado en Iaryczower, Spiller y Tommasi (2000) indica que los jueces nombrados por actores (presidente y Congreso) de “similar tendencia política” que el presidente en ejercicio, tendieron a votar con mayor frecuencia que el promedio a favor de la Constitucionalidad de leyes o decretos del Gobierno Nacional. Puede afirmarse, a partir de ello, que la alta rotación de los jueces de la Corte en Argentina redundó en un menor nivel de control de los actos de gobierno de los Poderes Legislativo y Ejecutivo por parte de la Corte con respecto al que hubiera generado el funcionamiento “normal” de la estructura institucional básica.

⁴⁶ Acerca del juicio político, éste ha sido aplicado a ministros de la Corte Suprema solamente en una oportunidad: durante 1946/47, cuando se hizo juicio a tres ministros. No obstante, ha sido usado con mayor asiduidad para remover a jueces federales y nacionales de la Capital Federal. La reforma de la Constitución de 1994 ha previsto que a partir de la creación y puesta en funciones del Consejo de la Magistratura, la remoción de jueces quedara en sus manos, reservando sólo a los jueces de la Corte el procedimiento usual de juicio político. Dicho procedimiento, se inicia en la Cámara de Diputados y si allí se decide acusar, el proyecto pasa al Senado, que se constituye en tribunal y decide. Una sentencia que destituya debe reunir el apoyo de los dos tercios de los votos de los senadores presentes -con quórum- véase Molinelli, Palanza y Sin (1999). Este procedimiento, si bien no es muy sencillo, se ve relativamente facilitado por la existencia de disciplina partidaria (a nuestro entender referida a los líderes provinciales, punto que se trata más adelante) que aporta cierta facilidad al logro de acuerdos. Esto hace pensar que un juicio político a un juez en Argentina es más fácil de lograr que en otros países, especialmente EEUU, donde si bien el procedimiento es muy parecido, la inexistencia de disciplina partidaria torna más difícil el juicio político.

⁴⁷ En EE.UU. hubo, entre 1986 y 1989, y tras cincuenta años sin juicios políticos a jueces federales, tres destituciones (en un caso por evasión de impuesto a las ganancias y en los restantes dos por perjurio). Véase Molinelli, Palanza y Sin (1999).

Cuadro 3				
VI. Destitución de Jueces Federales y Nacionales				
Años	Despacho de Comisión	Decisión de la Cámara de Diputados	Cantidad de Jueces involucrados	Fallo del Senado
1862-1976 (1)	Rechaza: 35	Rechaza: 35		
	Acusa: 11	Acusa: 11	14 (4 eran de la CSJN)	Absuelve: 2 Destituye: 7 (9 jueces involucrados) Juicio devino innecesario: 2
1983-1998 (2)	Acusa: 21	No acusa: 1		
		Acusa: 17	17 jueces (10 nombrados durante Alfonsín, 7 durante Menem)	- Inicio de juicio político: 10 Destituidos * : 6 Absueltos: 3 En trámite: 1 - Pendientes: 2 - Renuncia del acusado: 5
		Pendiente a Dic. 98: 1	1 (nombrado durante la 1ª presidencia de Menem)	
		Expediente caducó: 1	1	
		Renuncia del acusado: 1	1	

(*) De los destituidos, '92: 1 nombrado por Alfonsín, '93: 1 nombrado por Menem, '94: 1 nombrado por Alfonsín, '95: 1 nombrado por Alfonsín, '97: 2 nombrados por Menem.

(1) No se puede asegurar que estén todos los casos en que la comisión de la Cámara de Diputados decidió rechazar o acusar, pero sí parece razonablemente posible asegurar que, como mínimo, están todos los casos en que la Cámara tomó alguna decisión al respecto. Desde la Constitución de 1949 hasta 1955 los jueces de 1ª y de 2ª instancia no eran removidos por juicio político sino que por "jurys" de enjuiciamiento compuestos por jueces. Asimismo, no hubo juicio político, obviamente, durante los gobiernos de facto. Los de 1955, 1966 y 1976 crearon jurys. Por ejemplo, en el período 1976-83, hubo siete casos, en los cuales cinco jueces fueron destituidos y dos absueltos (Alice, 1987).

(2) Se incluyen para estos años todos los despachos (único o de mayoría), de la comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados, firmados hasta el 30 de diciembre de 1998, recomendando a ésta la acusación. No se incluyen despachos de minoría recomendando acusación, aún cuando fueran tratados por la Cámara. Se entiende que el único caso en esta última categoría es el de un despacho de minoría recomendando acusar al juez Foiguel López y que fue rechazado por la Cámara conforme al dictamen de mayoría.

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999) cuadros 4.16 y 4.18

El Cuadro 4 muestra que a partir de la primera administración del Presidente Perón se produjo un notable incremento de la cantidad de renuncias de jueces de la Corte Suprema de Justicia. Es probable que muchos de ellos se hayan visto presionados a renunciar. A partir del año 1946, renunció en promedio un juez de la Corte Suprema cada año y medio, mientras que durante los 84 años previos, en promedio renunciaba un juez cada 14 años. El cuadro esencialmente muestra que hasta mediados de la década del '40 la Justicia no estaba sujeta a fuerte presión política, pues no hubo juicios políticos ni remociones y muy pocas renuncias de jueces.

Cuadro 4							
VII. Causas de Cese en la CSJN, 1862-1998							
C. Fecha de cese	D. N° ceses	Fallecimiento	E. Jubilación	Renuncias en gobiernos constitucionales	Renuncias en Gobiernos de Facto *	Juicio Político	Removidos **
1862-1899	20	7	7	5			
1900-1945	18	13	5		1		
1946-1983 (1)	51	4		10	17	3	17
1983-1998 (2)	7		1	6			
Totales	96	24	13	21	18	3	17

(*) Muchas de estas renunciaciones fueron realizadas al finalizar un gobierno de facto.
(**) Removidos por gobiernos de facto.
(1) Hasta el 9/12/83
(2) Desde el 10/12/83
Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999) cuadro 4.20

Cuando la institución del juicio político se desvirtúa y es usada como forma de remover a jueces cuyas opiniones constitucionales no son del agrado del presidente o del Congreso de turno,⁴⁸ las decisiones constitucionales de los jueces tenderán a asemejarse a la posición de estos actores con capacidad de remoción, limitando la capacidad de la Corte Suprema de ejercer su función de mantener cierto nivel de estabilidad durante los avatares políticos.^{49,50} Más aún, la Corte tenderá en este caso, como forma de auto-preservarse, a desarrollar doctrinas de no-confrontación tanto con el Poder Legislativo como con el Poder Ejecutivo, y a no entrometerse en conflictos entre éstos, restringiendo así su capacidad de arbitraje entre los poderes, y por lo tanto de preservación del orden constitucional.⁵¹

⁴⁸ Como en el caso de los ministros de la Corte removidos mediante los juicios políticos de 1946/47.

⁴⁹ No todas las Cortes han respetado la voluntad de las mayorías expresadas en decisiones del Ejecutivo frente a cambios políticos drásticos. Por ejemplo, la Corte Suprema de Jamaica limitó sustancialmente la reforma agraria promovida por el Primer Ministro Manley –durante su primera administración– al requerir que las compensaciones sean basadas en valores de mercado (véase Sampson y Spiller, 1996). En forma similar, durante el New Deal, la Corte Suprema de los EEUU sustancialmente limitó durante seis años la habilidad del Ejecutivo de llevar a cabo sus reformas. Sólo cuando en las elecciones se obtuvieron supermayorías en ambas Cámaras y en las legislaturas estatales a favor del New Deal la Corte accedió en su batalla contra la constitucionalidad de las reformas del New Deal. Véase Gely y Spiller (1992).

⁵⁰ De acuerdo a la evidencia analizada para el caso argentino en Iaryczower, Spiller y Tommasi (2000), puede establecerse que la frecuencia de decisiones de jueces de la Corte *a favor* de la constitucionalidad de normas nacionales está asociada positivamente con el grado de control del Congreso por parte del presidente, y específicamente con la capacidad de éste de destituir a los jueces mediante el juicio político.

⁵¹ Véase en esta sección, el punto C5. Más allá de la evidencia preliminar y parcial presentada aquí en este sentido, la hipótesis que aquí se avanza (junto con otras anticipadas más arriba) está siendo testeada mediante el estudio pormenorizado de las decisiones de la Corte en materia de control de constitucionalidad a lo largo del período 1935-1997. Los resultados preliminares (en Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2000) indican que las decisiones de los jueces de la Corte Suprema de Justicia en Argentina tienen una vinculación con el entorno político. En particular, encontramos que la probabilidad de que un juez vote a favor de la constitucionalidad de una norma nacional aumenta a medida que crece la mayoría del presidente en el Senado y disminuye cuando el juez responde a la categorización de ‘tendencia política opositora’ al presidente en ejercicio.

B4. Inestabilidad y Federalismo

Las deficiencias del federalismo argentino, tanto en lo político como en lo fiscal, son bien conocidas (véase por ejemplo, Saiegh y Tommasi 1998b). En esta sección ligamos dichas deficiencias a la naturaleza de los “contratos federales”, y a la influencia que la inestabilidad política tuvo sobre dichos contratos en el caso argentino.

La característica fundamental de los arreglos institucionales federales es la definición de ámbitos de competencia de los distintos niveles de gobierno. La operación a lo largo del tiempo de esta relación entre las autoridades nacionales y provinciales exige un delicado equilibrio entre ellas, que evite tanto que la autoridad nacional como las autoridades provinciales “renieguen” del acuerdo original, “invadiendo” ámbitos de competencia que no les sean propios.

Si se entiende al acuerdo constitucional como un contrato entre los distintos niveles jurisdiccionales (Iaryczower, Saiegh y Tommasi, 1999), se debe destacar que según sean las expectativas de los actores acerca del cumplimiento o no del contrato por los demás actores en el largo plazo, tendrán ellos mismos incentivos o no, a actuar en función de dichos acuerdos. Este último punto resulta de crucial importancia en el contexto de las relaciones intergubernamentales, cuya principal característica es la de constituir un contrato incompleto. Más allá de la especificación original de los ámbitos de competencia, ocurre que frente a cambios tecnológicos, demográficos, políticos, u otros, las relaciones interjurisdiccionales pueden necesitar redefiniciones que impliquen la modificación de los acuerdos originales. A su vez, dado el poder coercitivo del Estado Nacional⁵² y debido a la ausencia de frenos y contrapesos, éste puede comportarse en forma oportunista intentando alterar el contrato en favor de alguna coalición que se establece para favorecer a quienes la componen, perjudicando a otro conjunto de provincias.

El contrato federal surge como una respuesta institucional eficiente para manejar una relación de largo plazo entre los distintos gobiernos. Si no existieran los problemas de costos de transacción explicados en la sección I, las jurisdicciones podrían aprovechar los beneficios del intercambio y realizar acuerdos “eficientes” en el sentido de Coase (1937) para ajustarse a cualquier cambio necesario, independientemente de la existencia o no de un contrato constitucional. Sin embargo, las interacciones entre jurisdicciones están usualmente plagadas de atributos que impiden que los costos de transacción sean bajos. Concretamente se plantean problemas por cuanto:

- a) Las acciones que deben llevar a cabo las diferentes jurisdicciones (en este caso en determinadas formas organizativas e institucionales) para moverse hacia resultados de política más eficientes muchas veces son equivalentes a inversiones irreversibles.
- b) Existen problemas de información asimétrica, a menos que los costos y beneficios de llevar a cabo un acuerdo sean de conocimiento común, existen incentivos para que las partes hagan un uso estratégico de la información.

⁵² El Estado Nacional en nuestra visión es, en parte una arena más de interacción entre Estados provinciales, por lo que varias acciones del Estado Nacional son en resumidas cuentas acciones de una determinada coalición de provincias. Véase Iaryczower, Saiegh y Tommasi (1999) para un desarrollo de esa idea.

c) Este tipo de acuerdos, por sus características, genera frutos cuyos beneficios se materializan a lo largo del tiempo.⁵³

En primer término, la cuestión de las inversiones en innovaciones institucionales se ve afectada en la medida que aquella/s jurisdicción/es que realizan el cambio se exponen al riesgo que la/s otra/s renegocien los términos del intercambio *a posteriori*. Es decir, el riesgo consiste en que tanto el gobierno nacional como los gobiernos sub-nacionales se comporten de manera oportunista. La posibilidad de que existan comportamientos oportunistas tiende a crecer a medida que aumenta el conjunto de roles locales delegados al gobierno nacional debido a la dificultad de establecer un contrato de *governance* completo y cuyo cumplimiento pueda asegurarse, que provea a los actores la capacidad de desarrollar y respetar los compromisos.⁵⁴ Para poder llevar a cabo una transacción bajo estas condiciones, es necesario contar con instituciones que prevengan el comportamiento oportunista, que controlen y hagan cumplir los acuerdos (por ejemplo, una Corte Suprema independiente y fuerte).

En cuanto a los problemas de información respecto de las transacciones, ello en buena medida también se ve influido por los problemas de credibilidad inducidos por la dinámica de las relaciones intergubernamentales. A medida que la definición de los ámbitos de competencia para tomar decisiones comience a desdibujarse, las distintas jurisdicciones verán con buenos ojos la posibilidad de utilizar la información estratégicamente.

Por último, la dimensión temporal también juega un papel fundamental en las relaciones intergubernamentales. La cuestión crítica es la presencia o no de un mecanismo que les permita a las distintas jurisdicciones avanzar hacia acuerdos intertemporales. Nuevamente, en presencia de comportamientos oportunistas, en la medida que no existan dichos mecanismos, si los flujos de beneficios no son contemporáneos, ningún acuerdo será posible.

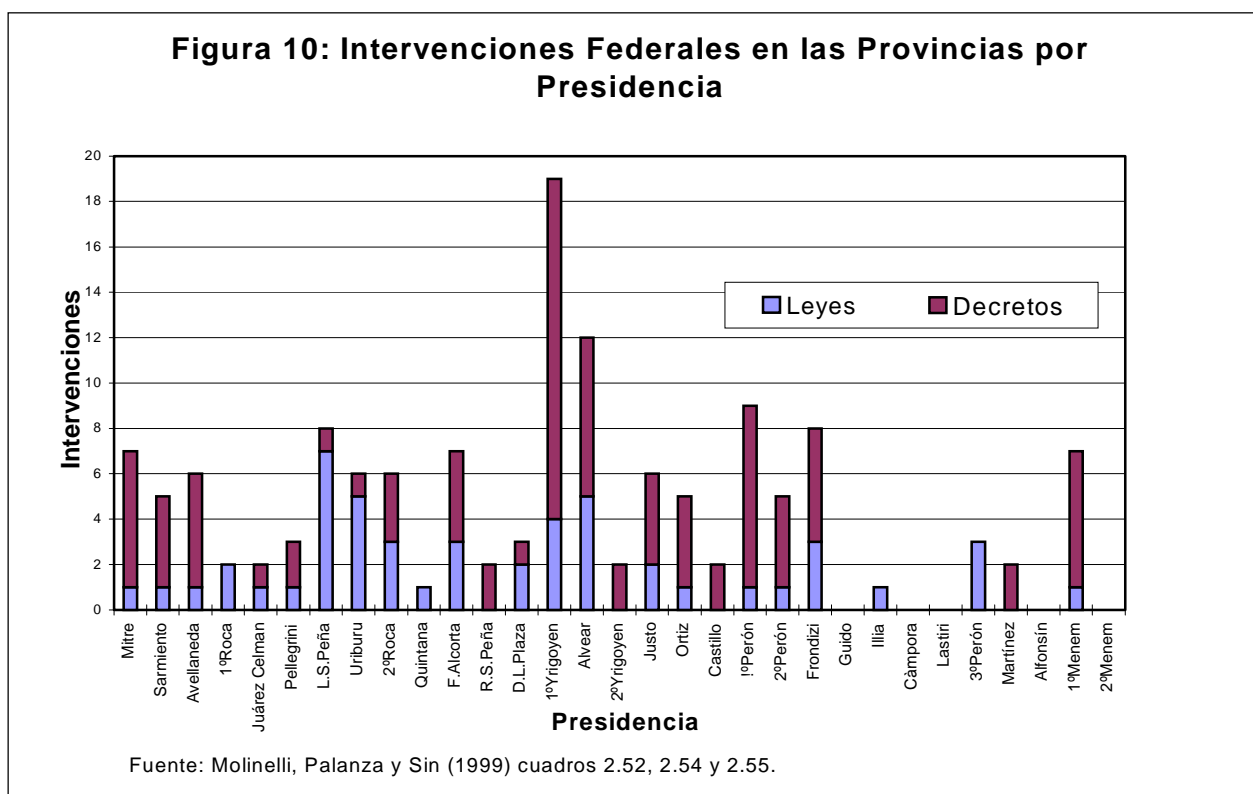
Debido a los motivos expuestos previamente, las salvaguardas frente a los comportamientos oportunistas estuvieron ausentes en la Argentina en gran medida a partir de 1930. El contrato original se fue modificando y renegociando continuamente, los ámbitos de competencia se desdibujaron y la inestabilidad institucional limitó las posibilidades de acuerdos intertemporales. Consecuentemente, la crisis político-institucional iniciada en 1930 incidió negativamente en la estructura federal de gobierno y las autonomías de los gobiernos sub-nacionales. Este problema se manifestó tanto en los regímenes de facto como en los constitucionales.

⁵³ En Saiegh y Tommasi (1999b) se describe en detalle el ejemplo de los fallidos intentos de descentralización de potestades impositivas a las provincias, ilustrando cómo cada una de estas características llevó a que los costos de transacción políticos fueran muy altos y cómo esto hizo fracasar dichas reformas.

⁵⁴ La estructura de decisión del gobierno nacional comprende un conjunto de atribuciones o potestades delegadas por las provincias, y un conjunto de reglas de decisión para cada uno de estos *issues*. Estas reglas de decisión fueron elegidas de manera de proteger los intereses locales contra el potencial oportunismo en la *arena* nacional. Sin embargo, las reglas diseñadas para la decisión de un *issue* pueden ser potencialmente empleadas para decidir un *issue* distinto. Dado que esta posibilidad crece con la multidimensionalidad de las atribuciones del gobierno nacional, el potencial de oportunismo crece exponencialmente con la ampliación del conjunto de acciones decididas de forma colectiva que pueden afectar los *payoffs* de los gobiernos sub-nacionales. Véase Iaryczower, Saiegh y Tommasi (1999).

Por un lado, los sucesivos gobiernos militares, debido en parte a que sus reglas de decisión eran tomadas en forma unilateral y a que las provincias no estaban representadas en su estructura de gobierno, fueron adoptando estructuras organizativas y mecanismos de toma de decisión cada vez más centralizados, avanzando sobre las competencias originarias de las provincias. Por otra parte los gobiernos constitucionales se caracterizaron por la utilización en reiteradas oportunidades del recurso de la intervención federal (muchas veces en forma abusiva).

Entre 1930 y 1981 las provincias argentinas fueron gobernadas alrededor del veinte por ciento de dicho lapso por interventores federales, y casi un tercio del tiempo por gobernadores de facto. Ello significa que aproximadamente durante la mitad del período, que comprende 60 años, las provincias fueron gobernadas por funcionarios no elegidos por sus habitantes. Véase la Figura 10.



En cuanto a las causas de las intervenciones en los períodos constitucionales, ellas pueden interpretarse a la luz de la referida inestabilidad político-institucional, esto es, la ineficacia del sistema de frenos y contrapesos. La mayoría de las veces, fundamentalmente a partir de 1916, las intervenciones se debieron a la voluntad del presidente de turno de asegurar el éxito

electoral de su partido político en una elección provincial, o bien de fortalecer la maquinaria electoral partidaria para hacer frente a una elección nacional⁵⁵.

Cabe destacar también que muchas veces el carácter de las políticas públicas fomentó un estilo de toma de decisiones centralizado. En reiteradas oportunidades, políticas que podrían haberse desarrollado en el ámbito provincial o incluso local fueron asumidas por el gobierno central, planteándose en numerosos casos conflictos de competencia federal y provincial (Bidart Campos, 1993).

Como consecuencia, el espacio para que se desarrollen comportamientos oportunistas se amplió notablemente, reduciéndose así los incentivos para llevar a cabo inversiones en instituciones eficientes y fomentando la adopción, en cambio, de formas más rígidas pero menos adecuadas de estructurar las relaciones intergubernamentales.

Ello puede observarse, por ejemplo, en el caso de la coparticipación federal de impuestos. La dinámica de apropiación y concesión en la relación entre la Nación y las provincias condujo a que cada vez que estuvo al alcance de los actores la oportunidad de establecer para sí derechos de propiedad sobre una porción de los recursos fiscales, ello se hiciera con una gran rigidez de tal modo de asegurar su protección para el futuro. Como resultado, la propia configuración de todo el sistema de coparticipación de impuestos y de transferencias intergubernamentales alcanzó a través de los años un altísimo grado de complejidad, ineficiencia e inequidad. Véanse Saiegh y Tommasi (1998b y 1999a), y Iaryczower, Saiegh y Tommasi (1999).

Más allá de las configuraciones institucionales, la posibilidad de oportunismo y la falta de controles institucionales afectaron también el modo de comportamiento de las autoridades de las distintas jurisdicciones. Por ejemplo, ante la posibilidad de que existan comportamientos oportunistas que modifiquen los derechos de propiedad sobre los recursos fiscales, una estrategia defensiva es la de utilizar recursos existentes en asignaciones que no sean las más eficientes pero que resulten más difíciles de alterar, como por ejemplo el nombramiento excesivo de agentes gubernamentales (un fenómeno similar al que ocurre con las empresas públicas conocido como “*cash hiding*”).⁵⁶

⁵⁵ Se pueden distinguir diversas causas de las intervenciones federales a través de la historia: desde 1852 y hasta 1880, la intervención federal fue utilizada como instrumento de control, por parte del Estado Nacional (en plena formación), de provincias díscolas que no querían someterse a su autoridad; desde 1880 y hasta 1916 el objetivo fue el mantenimiento de un determinado orden político, basado principalmente en un intercambio de protecciones recíprocas entre ambos niveles de gobierno (federal y provincial). Desde 1916 y hasta 1976, cuando las intervenciones se llevaron a cabo contra un gobernador perteneciente al mismo partido que el presidente, por lo general se debió a problemas internos en la estructura partidaria. Por el contrario, cuando el gobernador pertenecía a un partido contrario al presidente tuvieron como objetivo el control de las instituciones y de las elecciones en la provincia afectada. Desde 1983, las intervenciones tuvieron causas más objetivas (como la situación económica), no teniendo ya un objetivo tan marcadamente político como en épocas anteriores. Véase Bidegain (1995), Botana (1977), Botana (1993), Butta (1957), Halperín Donghi (1980), Molinelli, Palanza y Sin (1999), Mustapic (1984) y Sommariva (1929).

⁵⁶ Véase Savedoff y Spiller (1999).

En términos más generales, pues, la ausencia de mecanismos que evitaran el oportunismo condujo a que no se realizaran inversiones institucionales adecuadas, al uso estratégico de la información y a que no se realizaran acuerdos intertemporales eficientes.

B5. Resumen

La inestabilidad institucional del país tuvo implicancias directas e importantes en la manera en que las distintas ramas del Estado desarrollaron sus mecanismos de acción, interacción y recursos. La inestabilidad generó que la legislatura y la burocracia fueran más ineficientes y la Justicia menos independiente de lo que se podría esperar dadas las características constitucionales de la Argentina. También ayudó a constituir un estilo de “federalismo no cooperativo,” que tuvo un alto costo institucional y económico, generando serias deficiencias en la calidad de la prestación de muchos servicios sociales.

La estabilidad institucional que en parte se restauró en el año 1983⁵⁷ abrió la posibilidad de que algunos de dichos efectos puedan empezar a revertirse, al menos parcialmente. En el próximo punto analizamos cómo las características básicas institucionales, aparte de la inestabilidad institucional, y algunas particularidades institucionales que fueron surgiendo de la interacción entre estos dos componentes, también afectan la eficiencia de la política pública.

C. Características Institucionales e Ineficacia de la Política Pública

La inestabilidad no es el único factor responsable del estancamiento económico y de la baja calidad del accionar del Estado. Varias de las características institucionales básicas del país limitan la capacidad de los agentes políticos de realizar acuerdos que permitan soluciones eficientes a los problemas públicos. Dichas dificultades generan, a su vez, incentivos a salidas extra-constitucionales, las cuales, dados los efectos de la inestabilidad institucional discutidos previamente, no siempre se ven limitadas por el Poder Judicial.

A continuación enfatizamos una serie de factores que aumentan los costos de transacción de realizar buenas políticas de largo plazo. Se explicita un proceso de tres instancias: (i) determinadas características institucionales en conjunción con prácticas políticas, determinan (ii) un peculiar funcionamiento institucional, del cual surgen (iii) las políticas públicas de baja calidad.

En C1 se aborda la *fragmentación política* y se pone énfasis en las características institucionales que fragmentan al sistema (federalismo, presidencialismo, etc.). En C2 se trata la *organización del Congreso*, explicitando los factores, especialmente los mecanismos de selección de legisladores, que provocan que el Congreso funcione de la manera particular en que lo hace, y el impacto que esto tiene sobre los *outcomes* legislativos. En C3, al plantearse la *disciplina partidaria* como factor de relevancia en la determinación de políticas públicas, se enfatiza la relativa “descentralización” de la disciplina partidaria en la Argentina. El abordaje

⁵⁷ Al menos en cuanto es altamente improbable que se vuelvan a producir, en el corto plazo, interrupciones militares. Permanece, no obstante, cierta inestabilidad institucional que con el tiempo se ha tornado endógena, que es aquella constituida por las ‘deficiencias’ desarrolladas en torno del sistema de frenos y contrapesos, que dan lugar a salidas que burlan el equilibrio institucional entre los poderes.

en C4 de la *Administración Pública* busca mostrar qué características del sistema político inciden en que ésta opere de la manera ineficiente en que lo hace: qué consecuencias importa a su funcionamiento que el Congreso no controle sus actividades y que al mismo tiempo el Ejecutivo se vea inhabilitado a controlarla, en gran medida como consecuencia de la garantía constitucional para los empleados públicos de la estabilidad en el empleo. El *Poder Judicial* es tratado en C5; se muestra que si bien se podría esperar que el mismo actuara como un fuerte contrapeso institucional a las acciones de los demás poderes, en razón del diseño institucional del sistema, ello no ocurre debido a la incidencia de otros factores que hicieron que se desviara de su comportamiento óptimo. Al abordarse en C6 la cuestión del *federalismo*, se busca señalar las diversas características institucionales (del poder judicial, del sistema electoral, etc.) que fueron dando lugar a sus (ineficientes) características.

C1. Fragmentación Política

La Argentina cuenta con un sistema presidencialista *federal* y con una legislatura *bicameral*, cuya elección *no es totalmente concurrente* ni con la presidencial, ni con la de gobernadores provinciales.⁵⁸ La intuición generalizada sobre el sistema político argentino es que éste es más centralizado de lo que dichas características constitucionales sugieren.⁵⁹ Si bien coincidimos que a un nivel más “micro” una serie de características le han dado al Poder Ejecutivo mayores herramientas de discrecionalidad, discrepamos con la visión “simplista” sobre el centralismo argentino. En esta sección avanzamos un poco más en la descripción micro-analítica de los canales por los cuales el federalismo afecta el grado de centralización o fragmentación del sistema político “nacional”.

Si se compara en forma teórica el sistema constitucional argentino con el de sistemas parlamentarios, se observa que el sistema político argentino está conformado por un Poder Ejecutivo con menor grado de apoyo legislativo, y por lo tanto menos fuerte, que el que resultaría de un sistema en el cual el jefe del gobierno fuese electo por una mayoría legislativa, à-la Westminster.⁶⁰ Esta fragmentación se ve exacerbada por el federalismo y las normas que regulan la competencia partidaria y la selección de candidatos al interior de los partidos.

En primer lugar, analicemos el impacto del federalismo sobre la fragmentación política. Desde la perspectiva institucional, el federalismo tiene dos impactos sobre la fragmentación política: por un lado, en la composición del Senado, y por otro, en la configuración de las leyes electorales, que en definitiva condicionan la composición también de la Cámara de Diputados y los incentivos de todos los actores políticos involucrados. El Senado argentino, comparado con los senados de los demás países democráticos, tiene el mayor nivel de sobre representación de las provincias pequeñas.⁶¹

⁵⁸ Históricamente, en cada elección presidencial se eligió simultáneamente alguna parte de la legislatura nacional, pero en la mayoría de los casos una fracción equivalente bien a la mitad de una cámara, bien a un tercio de la otra, bien a ambas fracciones simultáneamente.

⁵⁹ Véanse Vanossi (1964), Frías (1988), Botana y Mustapic (1991), Bidart Campos (1993), y Bidegain (1994), entre otros.

⁶⁰ Véase Mainwaring y Shugart (1997) y Shugart y Carey (1992)

⁶¹ Gibson, Calvo y Falletti (1998).

El cuadro 5 muestra que actualmente las provincias con baja densidad de población y rezagadas controlan el Senado, ya que poseen el 58% de los senadores, contando solamente con el 20% de la población del país.⁶² En la Cámara de Diputados, la sobre representación de estas provincias es menor, dado que controlan sólo el 31% de las bancas y, contrariamente a lo que ocurre en el Senado, la Cámara Baja está controlada por las provincias más desarrolladas, que cuentan con el 55% de las bancas.

Cuadro 5						
VIII. Proporción de Diputados y Senadores por Tipo de Provincia						
IX. Provincias	X. Diputados por millón de personas	XI. Senadores por millón de personas	% de la Cámara		% Población	
			Diputados	Senadores		
Avanzadas	5.8	0.6	55%	21%	68%	
Capital Federal	8.4	1.0	10%	4%	8%	
Buenos Aires	5.1	0.2	27%	4%	38%	
Santa Fe	6.3	1.0	7%	4%	8%	
Córdoba	6.0	1.0	7%	4%	8%	
Mendoza	6.4	1.9	4%	4%	4%	
Baja Densidad	14.0	8.4	12%	25%	6%	
Chubut	11.8	7.1	2%	4%	1%	
Santa Cruz	25.7	15.4	2%	4%	1%	
La Pampa	17.0	10.2	2%	4%	1%	
Río Negro	8.5	5.1	2%	4%	2%	
Neuquén	9.7	5.8	2%	4%	1%	
Tierra del Fuego	40.4	24.2	2%	4%	0%	
Intermedias	8.5	3.5	14%	21%	12%	
San Juan	10.7	5.3	2%	4%	2%	
San Luis	14.6	8.7	2%	4%	1%	
Entre Ríos	8.3	2.8	4%	4%	3%	
Tucumán	7.2	2.4	4%	4%	3%	
Salta	6.9	3.0	3%	4%	3%	
Rezagadas	9.6	4.7	19%	33%	14%	
La Rioja	18.9	11.3	2%	4%	1%	
Catamarca	16.5	9.9	2%	4%	1%	
Corrientes	7.9	3.4	3%	4%	2%	
Jujuy	10.4	5.2	2%	4%	2%	
Misiones	7.5	3.2	3%	4%	3%	
Chaco	7.6	3.3	3%	4%	3%	
Stgo. del Estero	9.9	4.2	3%	4%	2%	
Formosa	10.5	6.3	2%	4%	1%	
Total	7.2	2.0	100%	100%	100%	

Fuente: Elaboración Propia utilizando datos sobre población del INDEC y Molinelli, Palanza y Sin (1999)

⁶² La Constitución de 1994 estableció que desde el 2001 los senadores serán elegidos en forma directa por los votantes. A partir de entonces, para elegir un senador de la Provincia de Buenos Aires se necesitarán, según datos actuales, 180 votantes por cada votante que se necesitaría para elegir un senador en la Provincia de Tierra del Fuego.

Por otro lado, algunas características de las leyes electorales y de partidos en la Argentina, aumentan el impacto del federalismo. En particular, durante la mayor parte de la historia del país, hubo gran incidencia de las máquinas partidarias provinciales en la elección de los legisladores¹. Por un lado –con excepción del caso de la Capital Federal y de las elecciones realizadas en 1952 y en 1973- hasta el año 2001, los senadores nacionales son electos por las legislaturas provinciales, es decir por el partido con mayoría en la misma. Por otro lado, en general, los diputados han sido electos en distritos plurinominales⁶³, que coinciden geográficamente con las provincias, por listas partidarias únicas, cerradas y bloqueadas (salvo en 1912-50 y 1958-62, en que hubo *panachage*). Por lo tanto, y especialmente en tiempos recientes, los legisladores son ante todo nominados por la organización partidaria en el nivel provincial.

De esta manera, las leyes electorales generan tanto senadores como diputados que no están personalmente relacionados ni con los electores de un distrito pequeño -al estilo de los EEUU o el Reino Unido)-, ni con un liderazgo partidario centralizado -al estilo de Chile o Bolivia- sino, más bien, con la maquinaria partidaria *provincial*. Así, aún cuando el número efectivo de partidos en la legislatura argentina ha sido, en general, comparable o ligeramente inferior al de otros países de la región, este índice no toma en cuenta la fragmentación *intra-partidaria*, resultante del poder electoral de las maquinarias partidarias provinciales⁶⁴.

A su vez, las leyes electorales junto con los procedimientos presupuestarios generan una peculiar relación entre el presidente y los gobernadores oficialistas. En particular, dado que las prácticas presupuestarias le otorgan discrecionalidad al presidente en cuanto al gasto que se realiza en las provincias, el mismo puede usar dicha discrecionalidad para obtener votos, en apoyo a la agenda presidencial, de los legisladores de esas provincias. Sin embargo, dado que los legisladores no representan a un pequeño distrito, sino a una provincia en su totalidad, el presidente a través del gasto nacional no puede discriminar, al otorgar fondos, entre los distintos legisladores de la misma provincia⁶⁵. Conseguir el voto de un legislador a cambio de mayor gasto nacional en su provincia, podría así significar que se favorece a todos los legisladores de esa provincia que pertenecen al mismo partido⁶⁶. Sin embargo, dado que el

⁶³ Las excepciones las constituyen las elecciones de 1904 y de 1951, en que se utilizaron circunscripciones uninominales.

⁶⁴ Se reconoce no obstante, el peso en determinados momentos históricos, del desarrollo de fuertes liderazgos nacionales, como el de Hipólito Yrigoyen o Juan D. Perón. Estos líderes consiguieron aglutinar en torno de sus figuras suficiente poder como para diluir la fuerza de los liderazgos provinciales, fenómeno que ha incidido poderosamente sobre la percepción generalizada de la disciplina partidaria *centralizada* en el país. En tiempos recientes, la estructura partidaria responde a los incentivos inherentes a las leyes electorales, haciendo que la estructura provincial tienda a predominar sobre la nacional. En el caso de los partidos agrupados desde principios de siglo bajo el nombre de "conservadores," se encuentra un continuo predominio de la organización provincial. Se volverá sobre esta problemática más adelante, al tratarse la disciplina partidaria.

⁶⁵ Esta característica del sistema electoral argentino puede ser comparada con el sistema electoral estadounidense, que se diferencia porque genera competencia por el gasto público en todos los distritos, más allá de la filiación política del gobernador.

⁶⁶ El gasto nacional en la provincia, a través de sus distintas formas, es tomado a cambio de apoyo legislativo tanto por los legisladores del partido de gobierno, como por los de la oposición. Pero en los hechos, este gasto (a

gasto nacional en una provincia beneficia al partido de gobierno de la misma, si el gobernador es de un partido opositor al del presidente, a este último le costará muy caro “comprar” legisladores de dicha provincia aún si entre los representantes de la misma en la legislatura nacional, el partido oficialista es el mayoritario (dado que implicaría otorgar rédito político a un gobernador opositor).

De esta discusión se desprende que la negociación fundamental del presidente no se produce con los legisladores sino con los gobernadores provinciales *de su partido*. Por lo tanto el apoyo legislativo *efectivo* podría ser medido por el porcentaje en la cámara de los legisladores oficialistas que provienen de provincias con gobernadores oficialistas⁶⁷. El Cuadro 6 muestra que el apoyo *efectivo* de los presidentes varía sustancialmente del apoyo nominal.

Cuadro 6		
Porcentaje de Diputados del Bloque Oficialista Provenientes de Provincias con Gobernadores Oficialistas (apoyo real vs. aparente)		
Año	% aparente	% real
1984	50.8	33.1
1986	50.8	31.9
1988	44.9	9.8
1990	47.2	41.3
1992	45.1	32.3
1994	49.4	35.8
1996	51.0	35.8
1998	46.3	35.8

a) Se entiende por *porcentaje aparente* al total de legisladores que tiene el partido del presidente
b) Se entiende por *porcentaje real* al conformado por los legisladores del partido del presidente que provienen de provincias con gobernador también del partido del presidente
Fuente: Base de Datos sobre Cámara de Diputados, CEDI

Obsérvese que este efecto no es el resultado directo del sistema federal, sino en gran medida de las leyes electorales y de partidos políticos, y del hecho que el presidente tiene discreción en la ejecución presupuestaria. Una característica realmente sorprendente del caso argentino con respecto a otros países, es el hecho de que el presidente se reúna frecuentemente con (todos o algunos de) los gobernadores para negociar apoyo a las políticas del Ejecutivo.⁶⁸ Sin embargo, es el poder de los políticos provinciales el que en última instancia genera la presión

ser pagado, mediante el voto en el Congreso, por los legisladores) no los beneficia a ellos directamente, sino al gobernador, que es quien es identificado con la gestión.

⁶⁷ Es claro que aún cuando un presidente no contara con el apoyo de un gobernador de su mismo partido, éste tiene recursos para conseguir el apoyo de los legisladores de su propio partido en la provincia (a veces, favoreciendo a la estructura del partido que en la provincia es oposición, pero otras veces a través de negociaciones con los municipios, donde los beneficios recibidos son tangibles y pueden generar réditos políticos para el intendente, por lo que este estaría motivado para movilizar a los legisladores).

⁶⁸ En los EEUU el presidente nunca se reúne con los gobernadores de su partido para determinar resultados legislativos.

política necesaria para legislar reglas electorales que favorecen a los jefes partidarios provinciales, y por ende a los gobernadores.⁶⁹

El Cuadro 6 sugiere cierta dificultad de los presidentes argentinos recientes para controlar la labor legislativa. Sólo en el primer Congreso de la primera gestión del Presidente Menem, tuvo éste un nivel de apoyo legislativo real similar al aparente. No es sorprendente, entonces, que al final de su presidencia, Alfonsín no pudiera controlar en absoluto al Congreso, y similarmente, que excepto al principio de su mandato, Menem contó con un Congreso bastante reacio a apoyar sus políticas.⁷⁰

En suma, las leyes electorales, al depositar el poder en manos de los líderes provinciales y dificultar la creación de coaliciones entre el partido en el gobierno y la oposición, dificultan aún más la toma de decisiones de política pública que impliquen redistribución interprovincial o intertemporal.

C2. Organización del Congreso

Como se mostró previamente, los miembros del Congreso argentino no son legisladores profesionales (véanse Figuras 3 y 4). Si bien la inestabilidad institucional ha dificultado la creación de una clase de legisladores profesionales, también las leyes electorales favorecen la rotación legislativa. A pesar de que el legislador es el “dueño” formal de su banca,⁷¹ en la realidad, el “dueño” de la banca es la máquina partidaria, al menos en cuanto ésta determina si el legislador será puesto a reelección. Por lo tanto, si lo que busca el legislador es desarrollar una carrera política profesional, debe prestar atención al liderazgo partidario, y en forma particular al liderazgo provincial. Esta relación de intereses tiene fuertes efectos en la organización del Congreso.

Consideremos en primer término la labor legislativa propiamente dicha. Dado que el voto de un ciudadano no se destina a un legislador sino a un partido, el desempeño de un legislador en particular es de menor trascendencia para el votante que su afiliación partidaria, así como la del gobernador de su provincia⁷². Por lo tanto, existe un problema fundamental de *free-rider* legislativo: el legislador tiene pocos incentivos directos a esforzarse en el proceso legislativo.

⁶⁹ Esta dependencia del sistema electoral respecto de la voluntad de líderes políticos y legisladores muestra la doble naturaleza del sistema electoral (y en algún sentido de todas las características institucionales). El sistema electoral es en parte una característica institucional básica, vista como determinante exógeno de la dinámica descrita, pero a la vez es determinado en forma endógena por la voluntad de gobernadores y legisladores.

⁷⁰ Véase Bambaci, Saront y Tommasi (1999) y las referencias allí mencionadas para una descripción de las estrategias de “compra de votos” llevadas a cabo por el presidente Menem para poder materializar su programa de reformas económicas.

⁷¹ En el sentido de que el legislador puede separarse del partido en cuya lista fue elegido y mantener su posición en el Congreso.

⁷² La idea subyacente es que el logro de mayores beneficios para una provincia va a estar condicionado por la capacidad del gobernador de negociar transacciones que le reporten beneficios a la provincia a cambio del apoyo a las políticas del Ejecutivo en el Congreso. De esta manera, se pierde la vinculación entre la labor del legislador y el resultado para la provincia. El resultado es una confusión de los ámbitos de negociación de políticas, que en vez de discutirse en el Congreso, son resueltas en ámbitos menos formales fruto del acuerdo entre el Ejecutivo Nacional y los gobernadores.

El lobby por el gasto nacional se realiza al nivel provincial, y no a través de los legisladores. Asimismo, las leyes que tienen impacto interprovincial se negocian en el ámbito interprovincial y no legislativo. A diferencia de lo que ocurre en los sistemas legislativos en que los legisladores son electos en forma individual por los votantes (como sucede en EE.UU.), en Argentina el liderazgo político (generalmente actuando fuera del Congreso) se ve obligado a desarrollar un sistema de incentivos para que los miembros del Congreso realicen el esfuerzo necesario para mejorar la labor legislativa.

En sistemas parlamentarios con partidos fuertes, el Parlamento tampoco cumple un papel muy importante en la labor legislativa.⁷³ Dado que en estos sistemas el votante está eligiendo al Primer Ministro a través de la elección de su representante, tampoco está tan interesado en la identidad del candidato. Por ello, en dichos sistemas los Parlamentos también se enfrentan al problema del *free-rider*, en el sentido que los parlamentarios tampoco están particularmente interesados en la labor legislativa. En su lugar, es el partido de gobierno, y en particular sus representantes en el gabinete, quienes realizan la labor parlamentaria⁷⁴. La función principal de los parlamentarios es aprobar las leyes tal y como fueron enviadas por el gabinete.⁷⁵ El partido cuenta con instrumentos para disciplinar a aquellos parlamentarios que no voten en la línea del partido. Por ejemplo, puede no promoverlos a posiciones en el gabinete, o puede no apoyarlos financieramente para su reelección.

En el caso argentino se desarrolla una situación similar. El trabajo legislativo puede originarse en el Ejecutivo, sin embargo, la estructura federal introduce complicaciones en el proceso de negociación de apoyos. Dado que la tendencia del legislador es a responder a la estructura partidaria provincial antes que a la nacional, cada legislador negociará en forma continua su apoyo a la propuesta legislativa del Ejecutivo, y en particular, podrá no otorgar el apoyo a la legislación que no cuente con la aprobación del jefe provincial. Como la negociación legislativa se realiza, en todo caso, fuera del Congreso, en el seno del partido la predominancia de los líderes provinciales conlleva que hasta la participación en Comisiones deje de ser prioritaria para los legisladores. Las Comisiones, salvo en el caso de algunas consideradas 'clave', como Presupuesto y Hacienda o Legislación del Trabajo, no son particularmente atractivas,⁷⁶ a menos que tengan un componente regional muy fuerte, como ser la de Energía y Combustibles. Este efecto se puede ver en el cuadro 7, que muestra que los legisladores pertenecen a casi cuatro comisiones en promedio. A su vez, la Figura 11 muestra que la permanencia de los diputados en las comisiones es menor aún que su permanencia en el Congreso. Nótese que la mayor permanencia se da en la Comisión de Trabajo pero aún así, ésta es de menos de 2 períodos, es decir menos de 4 años.

⁷³ Cox (1987).

⁷⁴ McCubbins and Rosenbluth (1995).

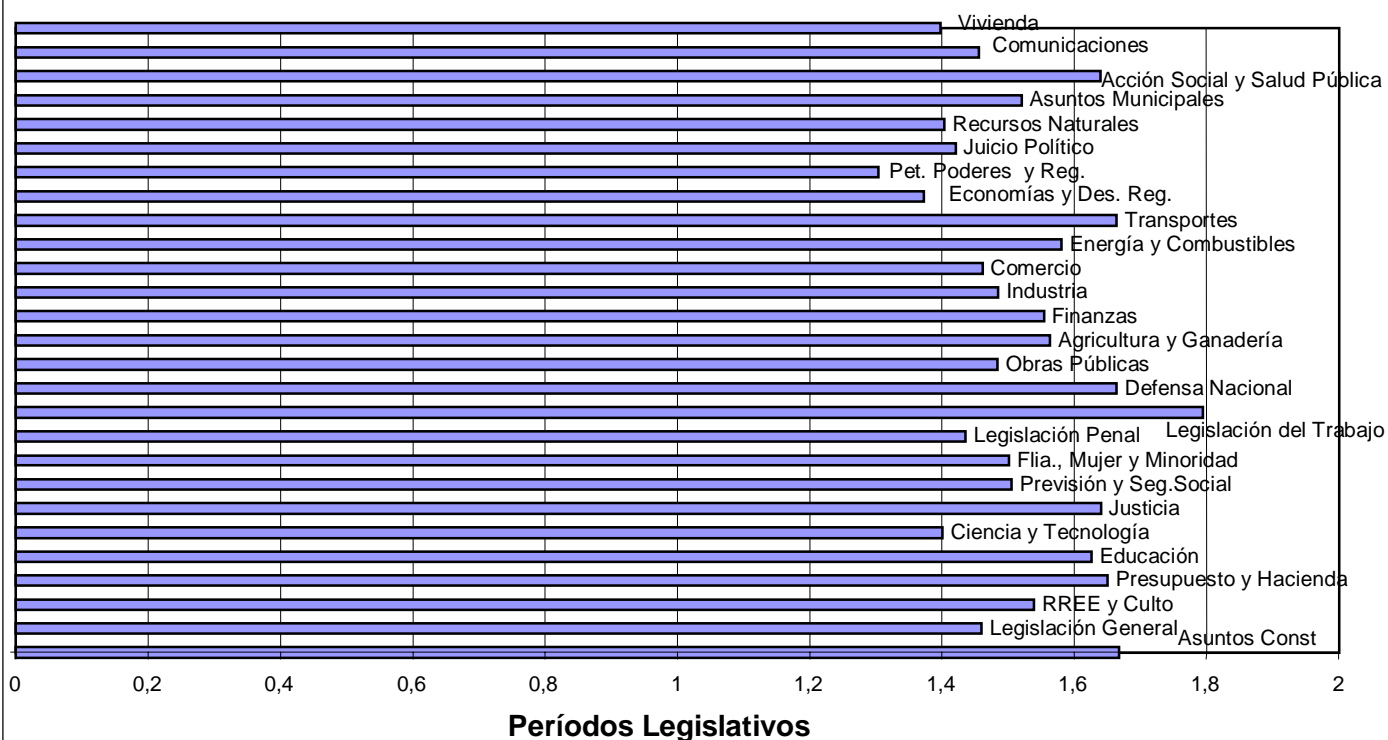
⁷⁵ Por ejemplo, en Alemania Occidental entre 1949-1987, el 84% de las leyes iniciadas por el Ejecutivo fueron aprobadas, en Gran Bretaña se aprueban, en promedio, el 90% de los proyectos del Ejecutivo, y lo mismo en Suecia. Véase Molinelli, Palanza y Sin (1999) y autores allí citados.

⁷⁶ Por atractivas, nos referimos a que los legisladores deseen dedicarles esfuerzos parlamentarios a mejorar su labor. En ese sentido, Legislación del Trabajo es muy diferente de Presupuesto y Hacienda. La primera responde fundamentalmente a los intereses sindicales, mientras que la segunda le otorga al legislador un cierto control sobre la gestión del proceso presupuestario.

Cuadro 7			
N° de Comisiones en las que participan los Diputados, 1983 - 97			
Año	N° promedio de comisiones	N° total de comisiones	N° mínimo de comisiones en que las pueden participar, en promedio *
1983-85	2.60	28	1.68
1985-87	2.74	28	1.68
1987-89	2.93	31	2.05
1989-91	2.91	31	2.05
1991-93	3.22	33	2.30
1993-95	3.79	37	2.90
1995-97	3.68	37	3.05

(*) Dado el número de comisiones existentes y la cantidad de miembros que debe tener cada una.
Fuente: Base de Datos sobre Cámara de Diputados, CEDI

Figura 11: Permanencia de Diputados en Comisiones, 1983-97



Fuente: Elaboración Propia con datos de la Base de Datos de Cámara e Diputados, CEDI.

La falta de interés del legislador en la labor legislativa conduce a que el liderazgo político enfrente dificultades a la hora de motivar a los legisladores a realizar sus tareas. Para conseguirlo, el partido utiliza una variedad de instrumentos, particularmente la promoción de la carrera del legislador fuera del entorno legislativo (véase Jones, 1998).

La percepción generalizada de la existencia de una fuerte disciplina partidaria centralizada en la Argentina, es la explicación que tradicionalmente se ha dado para explicar la manera en que se sobrellevaron las dificultades señaladas. No obstante, a nuestro entender esa percepción, válida solamente por momentos, es fruto de la experiencia surgida a partir de la influencia ejercida por líderes nacionales muy fuertes, como Yrigoyen, pero fundamentalmente Perón. Fue solo en esos momentos puntuales del pasado, que al interior de los partidos los premios y castigos, y los recursos requeridos para ello eran controlados principalmente por la estructura nacional del partido.

Sobre todo en tiempos como los transcurridos hasta principios del siglo XX, y ciertamente en años recientes, la ausencia de fuertes liderazgos nacionales y los efectos del sistema electoral habilitan a los líderes provinciales a ejercer influencia sobre los legisladores de sus provincias. En particular, si el legislador no vota de acuerdo al interés del jefe partidario de la provincia, corre peligro de no ser promovido en su carrera política, bien por no lograr su introducción en la lista del partido para las próximas elecciones, bien por no conseguir que, si el partido controla el gobierno provincial, lo promueva a posiciones de gobierno en la provincia, o le confiera otro tipo de promoción.

En respaldo de lo argumentado respecto del manejo de la carrera de los legisladores, el Cuadro 8 muestra que de los diputados de la clase de 1991-95, solamente el 22% de los legisladores del PJ y 25% de la UCR seguían en el Congreso Nacional a mitad de 1998. De los Diputados que se fueron del Congreso, el 18% de los justicialistas (oficialistas) y el 20% de los UCR (oposición) tomaron cargos provinciales, mientras que sólo un 12% de los justicialistas que se retiraron, y ninguno de la UCR, tomaron posiciones en el gobierno nacional. Finalmente, el 9% de los justicialistas y el 36% de los Diputados de la UCR que se retiraron, tomaron puestos en el partido.⁷⁷

⁷⁷ La muestra tomada no incluye a todos los legisladores del período en cuestión, por lo que los porcentajes podrían ser diferentes si se tuvieran los datos para el total.

Cuadro 8			
Puestos Ocupados por los Diputados del Mandato 1991 - 95, a Medios de 1998			
D. Posición	E. Total	F. PJ	G. UCR
Actividad Partidaria	22	6	16
Diputado Nacional	17	11	6
Actividad Privada	13	8	5
Legislador Provincial	10	6	4
Senador Nacional	9	4	5
Rama Ejecutiva Provincial	9	6	3
Rama Ejecutiva Nacional	8	8	0
Dirigente Sindical	5	5	0
Desertor	3	2	1
Fallecido	2	2	0
En Prisión / Fugitivo	2	2	0
Pdte. de Asociación Comercial	1	1	0
Diplomático de Carrera	1	1	0
Gobernador	1	0	1
Intendente	1	1	0
Concejero Municipal	1	0	1
Pdte. del Partido	1	1	0
Vice Gobernador	1	0	1
Vice Presidente	1	1	0
Total	108	68	44
Fuente: Jones (1998)			

El Cuadro 8 sugiere, entonces, cómo los jefes de los partidos juegan un papel determinante en la evolución de la actividad política del legislador, pero fundamentalmente cómo los jefes de las organizaciones partidarias a nivel provincial han tenido un enorme poder en los años más recientes.⁷⁸

Dado que las tres cuartas partes de los legisladores no permanecen en sus bancas, es importante determinar si ello sucede por decisión del electorado o por decisión de la maquinaria partidaria. El Cuadro 9 muestra que son los partidos los que incrementan la rotación de sus legisladores.

⁷⁸ En el caso de la UCR, dado que no controlaba ni al Ejecutivo ni a la mayoría de las gobernaciones provinciales, el partido concedió puestos a un porcentaje alto de sus miembros que eran retirados del Congreso.

Cuadro 9					
XIII. Reelección en la Cámara de Diputados, 1991 - 1997					
Año	Partido	N° de bancas a renovarse	N° de titulares postulados	N° de titulares reelegidos	% de éxito de los titulares que se postularon
1991	PJ	62	12	10	83
	UCR	46	5	3	60
	UCeDé	5	4	2	50
	Partidos Provinciales	9	5	3	60
	Otros Partidos***	5	2	1	
	Total	127	28 (22%)	19 (15%)	
1993	PJ	65	12 *	11 *	92
	UCR	41	8	3	38
	UCeDé	6	2	0	0
	Partidos Provinciales	11	5	3	60
	Otros Partidos***	3	2	1	50
	Desertores del PJ		4	1	25
	Total	127	33 (26%)	19 (15%)	
1995	PJ	63	10 *	9 *	90
	UCR	43	6	3	50
	UCeDé	3	1	1	100
	Partidos Provinciales	14	4	2	50
	Otros Partidos***	7	2	2	100
	Desertores del PJ		3	2	67
	Total	130	26 (20%)	19 (15%)	
1997	PJ	66	21 *	14 *	67
	UCR	41	14	12	86
	UCeDé	1	0	0	0
	Partidos Provinciales	10	2 **	2 **	100
	Otros Partidos***	9	3 **	2 **	67
	Desertores del PJ		2	1	50
	Desertores de Partidos Menores		2	0	0
	Total	127	44 (35%)	31 (24%)	

(*) Los números del PJ no incluyen a los desertores que se postularon en listas de otros partidos. Todos los desertores del PJ que tuvieron éxito fueron elegidos en la lista Frente Grande / FREPASO.

(**) No incluye a los desertores (uno del Frepaso y otro del MPJ) que se postularon en las listas de otros partidos

(***) Incluye a 4 diputados de partidos menores que fueron elegidos en una lista de la UCR o del PJ

Fuente: Jones (1998)

El cuadro muestra que si bien en promedio sólo alrededor del veinte por ciento de los legisladores fueron reelectos, un porcentaje mucho mayor (en el caso del PJ casi siempre más del ochenta por ciento y alrededor del sesenta por ciento de la UCR) de aquellos que son *postulados* son reelegidos. La proporción de legisladores postulados que son reelectos por los votantes es tres veces más alta que la proporción de legisladores que son reelectos en total. Por

lo tanto, se verifica que son los partidos los que ejercen el filtro entre el electorado y los legisladores.⁷⁹ Esto se refuerza en la comparación internacional realizada en el Cuadro 1, donde se muestran las tasas de reelección en diferentes países.

El incentivo de los partidos y de sus direcciones provinciales es no solamente ganar las elecciones, sino al mismo tiempo mantener el control sobre sus legisladores. Cuanto más éstos se identifiquen con los votantes, menos poder tendrán las maquinarias de los partidos, lo cual es cierto tanto para la maquinaria nacional como para las provinciales. Las leyes electorales otorgan a los partidos poder sobre los legisladores, y el Cuadro 9 muestra que los partidos lo utilizan.

Esta discusión muestra que la falta de profesionalización de los legisladores se origina no sólo en la inestabilidad institucional sino también en los incentivos que han tenido las direcciones partidarias. Dado que estos incentivos no han estado necesariamente encaminados a otorgar mayor independencia a sus legisladores, el Congreso no se organizó de manera de poder tener una labor legislativa eficaz. Si bien los miembros del Congreso tienen cierta permanencia en sus cargos en las comisiones, dada la baja permanencia en el Congreso, las comisiones funcionan con poca memoria institucional más allá de la memoria del partido⁸⁰. A su vez, las comisiones del Congreso en general no cuentan con personal profesional idóneo, haciendo aún más difíciles tareas legislativas de cierta complejidad.

Es por ello que no es sorprendente que el presupuesto no funcione como método de control del Ejecutivo por parte del Congreso, que siga siendo sumamente agregado (a pesar de haberse producido cierto avance en el sentido de su desagregación), y se otorgue de esa manera amplia discrecionalidad al Ejecutivo en su implementación, que no se haya aprobado en general en tiempo (véase Cuadro 10),⁸¹ y que la cuenta de inversión no funcione como instrumento de control (véase Cuadro 11).

⁷⁹ Es de destacar, como en parte ya se ha hecho, que el cargo de legislador, pero especialmente de diputado nacional, no constituye un puesto demasiado codiciado por los políticos. Se trata de una tarea dominada por el poder de los partidos y líderes de relevancia, en la que el político carece de capacidad para actuar en forma independiente, su poder personal se diluye, además de generalmente alejarse de sus bases de sustento en el distrito y de percibir ingresos más bajos de los pagados usualmente en las provincias. Este es también un motivo de relevancia al explicar la baja tasa de reelección. Se ha mostrado que los premios a los legisladores se hacen efectivos permitiendo que la carrera siga por caminos más promisorios, en la provincia o en el Ejecutivo Nacional. A su vez, que el Ejecutivo sea un lugar deseable es muestra del desequilibrio que existe entre el Ejecutivo (por donde pasan verdaderamente las negociaciones políticas de relevancia) y el Congreso. El desequilibrio ha ocasionado (y en algún sentido es ocasionado por) la confusión de los ámbitos institucionales de negociación adecuados, una de las problemáticas fundamentales que es necesario modificar para mejorar el funcionamiento institucional y los resultados que se consiguen en términos de políticas públicas.

⁸⁰ Molinelli, Palanza y Sin (1999) muestra que la rotación de la presidencia de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados es bastante alta. Resulta llamativo que se suele mantener constante el partido, pero no el individuo, en la presidencia de las comisiones.

⁸¹ Aunque merece ser destacada la puntual aprobación del presupuesto en los últimos ocho años.

Cuadro 10	
XIV. Porcentaje de Presupuestos Aprobados en Plazo	
H. Año	%
Antes de 1912	75
1912 - 27	0
1928 - 30	66
1932 - 42	45
1947 - 56	100
1959 - 75	6
1985 - 91	0
1992 - 99	100

Fuente: Elaboración Propia con Datos en Molinelli, Palanza y Sin (1999) cuadro 2.231

Cuadro 11			
XV. Cuentas de Inversión			
(1984 – 1997)			
Año Presupuesto	Fecha de Ingreso a Comisión (demora, en años)	Fecha de Aprobación (demora, en años)	Total de Demora (en años)
1984	Marzo 88 (4)	Septiembre 90 (2)	6
1985	Junio 88 (3)	Septiembre 90 (2)	5
1986	Agosto 88 (2)	Mayo 92 (3)	5
1987	Junio 89 (2)	Junio 93 (3)	5
1988	Noviembre 91 (3)	Julio 93 (1)	4
1989	Diciembre 91 (2)	Junio 94 (2)	4
1990	Febrero 93 (3)	Agosto 94 (1)	4
1991	Noviembre 93 (2)	Febrero 95 (1)	3
1992	Mayo 94 (2)	Junio 96 (2)	4
1993	Septiembre 94 (1)	Mayo 98 (3)	4
1994	Julio 95 (1)	Pendiente	-
1995	Agosto 96 (1)	Pendiente	-
1996	Septiembre 97 (1)	Pendiente	-
1997	Septiembre 98 (1)	Pendiente	-

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de Molinelli, Palanza y Sin (1999) cuadro 2.233

En suma, el sistema electoral provoca que el Congreso esté compuesto por legisladores sin visión de largo plazo, otorga un mayor poder de negociación a los gobernadores⁸² (en especial, oficialistas) y de esta manera los consensos –si es que se logran- son obtenidos fuera del ámbito legislativo. La legislatura nacional, por lo tanto, se parece más a las de sistemas parlamentarios, en los que los parlamentos cumplen un papel secundario en la toma de decisiones públicas. Pero se diferencia, en que los partidos nacionales no tienen un fuerte control (al menos no directo) sobre el legislador. Este es el tópico de la parte siguiente.

C3. Disciplina partidaria

La intuición generalizada de los politólogos argentinos es que la disciplina partidaria es muy fuerte en la Argentina. Esta perspectiva parece confirmarse en la Figura 12 y el Cuadro 12, donde se muestra que en las votaciones nominales más del 90% de los legisladores del PJ y de la UCR presentes en la sala votan por la línea del partido.

Figura 12: Disciplina Partidaria: 1904 – 55

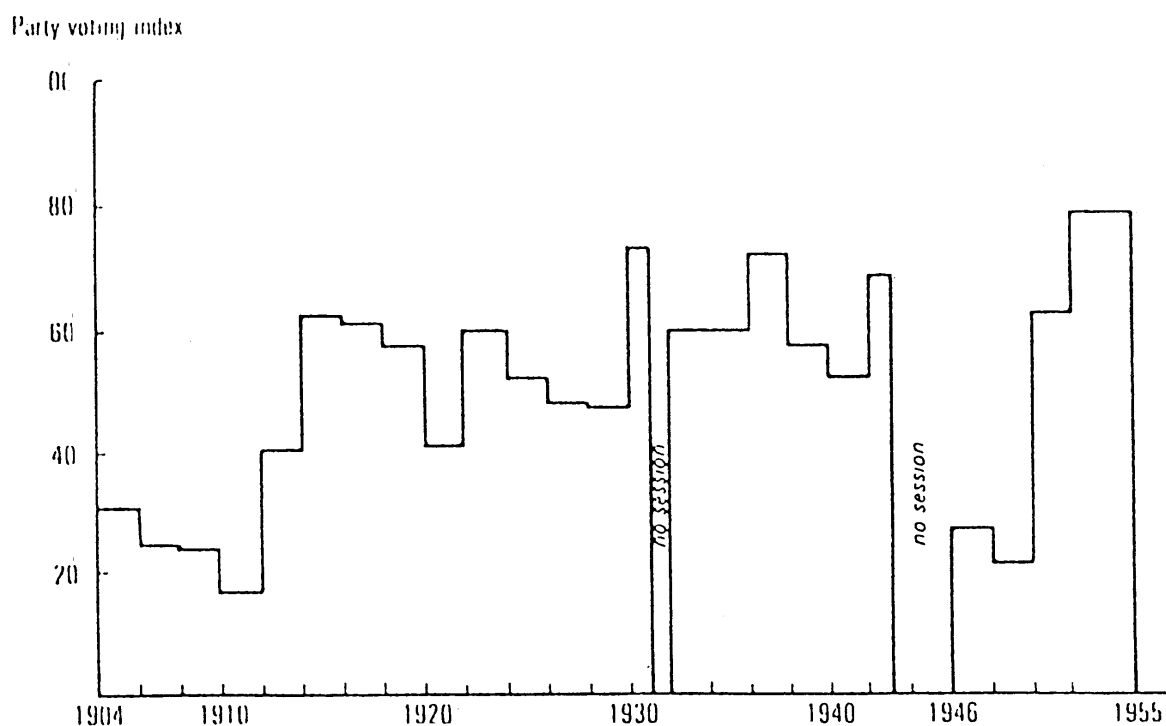


Figure 4-1. Degrees of voting along party lines, 1904-54.

Fuente: Smith (1974).

⁸² Y posiblemente también a los lobbies.

Cuadro 12			
Disciplina partidaria en la Cámara de Diputados, 1989 - 91 (1)			
Partido (2)		XVI. Disciplina Partidaria	
		Relativa (3)	Absoluta (4)
PJ	promedio	94	72
	mediana	97	73
UCR	promedio	98	72
	mediana	100	73
UCeDé	promedio	92	68
	mediana	100	67
Mov. Peronista (5)	promedio	89	72
	mediana	100	71

(1) Del 10 de diciembre de 1989 al 9 de diciembre de 1991, sobre la base de solamente las 78 votaciones nominales "moderadamente controvertidas", del total de 106 votaciones nominales ocurridas durante ese período (ver cuadro anterior).

(2) Sólo partidos que tenían más de 3 bancas.

(3) La *disciplina partidaria relativa* es el porcentaje de diputados del partido que votó y en el mismo sentido que lo hizo la mayoría de los diputados de su partido. Si la mayoría del partido votó por sí el porcentaje se calcula así: diputados del partido votando por sí, dividido por (diputados del partido votando por sí + diputados del partido votando por no).

(4) La *disciplina partidaria absoluta* es el porcentaje de diputados del partido, presentes en la sesión (en cualquier momento de ella), que votaron en el mismo sentido que la mayoría de los diputados de su partido. Si la mayoría del partido votó por sí, el porcentaje se calcula así: diputados del partido votando por sí, dividido por (diputados del partido votando por sí + diputados del partido votando por no + diputados del partido presentes pero que no votaron). En algunas pocas ocasiones una mayoría relativa de los diputados del partido decidió ausentarse del recinto, y en esos caso este dato fue considerado el numerador en la cuenta anterior.

(5) Basado sólo en información de 1991.

Fuente: Jones (1998) en Molinelli, Palanza y Sin (1999) cuadro 2.185

Sin embargo, estas cifras presentan problemas fundamentales. Primero, no toman en consideración que la votación nominal se toma sólo en una minoría de los votos, y que a su vez, la aprobación de leyes es de por sí un acto consensuado. Por lo tanto, es importante examinar las votaciones en las enmiendas, pero para las mismas no necesariamente existe información sobre el voto individual. Segundo, estas cifras no muestran la existencia de independencia partidaria que se refleja en que una alta proporción de leyes introducidas por el Ejecutivo no son aprobadas en la legislatura⁸³, en que una alta proporción de leyes son aprobadas con enmiendas, y en que durante períodos de gran cohesión partidaria, como ser el de las dos administraciones del Presidente Menem, éste se vio obligado a vetar un número muy alto de leyes y legisló por decreto. Estos datos se pueden ver en los Cuadros 13. a, 13. b, 14. a y 14.b:

⁸³ Por ejemplo, para el período democrático que se inicia en 1983, fueron aprobados por el Congreso, por año, sólo entre el 49% y el 80% de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo, con un promedio que oscila en un sesenta por ciento. Este número es bajo si se lo compara con las cifras referidas a los porcentajes de aprobación de proyectos del Ejecutivo, mucho más altos en algunos países europeos. Véase Molinelli, Palanza y Sin (1999).

Cuadro 13.a

Vetos Presidenciales e Insistencias Congressionales, 1862 - 1976

Presidente	Vetos		% de Vetos sobre		Insistencias		% Insistencias sobre	
	Total	Sin Pens. (1)	Leyes (2)	Sin Pens. (1)	Total	Sin Pens. (1)	Vetos	Sin Pens. (1)
Mitre	1	1	0	0				
Sarmiento	6	6	1	2				
Avellaneda	2	2	0.5	1	1	1	50	50
Roca	1	1	0	0				
J. Celman	15	1	2	0				
Pellegrini	1	1	1	1	1	1	100	100
L.Sáenz Peña	0							
Uriburu	2	2	0	0				
Roca	2	2	0	0				
Quintana	1	1	0	0.5				
Figueroa A.	302	2	9.5	0	1	1	0 (3)	50
R.Sáenz Peña	546	15	40.5	4	520	1	95.5	7
De la Plaza	0							
Yrigoyen	14	13	1	4	1	1	7	8
Alvear	2	2	1	1	1	1	50	50
Yrigoyen	0							
Justo	13	13	2	3	1	1	8	8
Ortiz	6	6	2	3	1	1	17	17
Castillo	4	4	4.5	5				
Perón	270	26	18	3				
Perón	1	1	0	0				
Frondizi	36	36	2	3	3	3	8	8
Illia	9	9	2	2				
Cámpora	0							
Lastiri	1	1	4	4				
Perón	7	7	6	6				
Martínez de P.	36	36	12	12	1	1	3	3
Total	1278	188	7	3	531	12	42	6

(1) Sin computar leyes de pensiones.

(2) Total de leyes que llegaron a los presidentes para su promulgación o veto. Los años de cambio de presidente hay leyes sancionadas durante la presidencia anterior que llegan al nuevo presidente. En algunos casos es un dato aproximado. El cero en las columnas de porcentajes es una aproximación de un número muy pequeño.

(3) No se incluyen 33 vetos retirados por Figueroa Alcorta.

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin, 1999, cuadro 2.236

Cuadro 13.b

Vetos Presidenciales e Insistencias Congressionales, 1983 - 97 (1)

<i>President e</i>	Año	Vetos		XVII.	% vetos	Insistencias a Vetos		Total	% Insistencias
		Totales	Parciales	XVIII.	sobre leyes (2)	Totales	Parciales	Insistencias	s/ Vetos
Alfonsín	1983	-	-	-					
	1984	17	2	19					
	1985	9	4	13					
	1986	8	4	12					
	1987	2	1	3		1		1	33
	1988	1	1	2					
	1989 (3)	-	-	-					
	1983-89	37	12	49	8	1		1	2
Menem (1ª presid.)	1989 (3)	2	2	4					
	1990	7	7	14		2	1	3	21
	1991	8	13	21		2		2	10
	1992	13	13	26		1		1	4
	1993	7	4	11		1		1	9
	1994	3	9	12			2	2	17
	1995	7	13	20		4	2	6	30
1989-95	47	61	108	13	10	5	15	14	
Menem (2ª presid.)	1995	10	5	15		1		1	7
	1996	13	8	21		1	1	2	10
	1997	9	10	19		1	2	3	16 (4)
	1983-97	116	96	212		14	8	22	10

- (1) Los vetos están indicados en el año –calendario- del veto, que puede no coincidir con el año de sanción de la ley vetada. Las insistencias están aquí indicadas en el año del veto sobre el cual se insiste, que puede no coincidir con el año de la insistencia. Por ejemplo, la ley 24506 fue vetada el 6 de julio de 1995 e insistida el 3 de diciembre de 1997. Si se sigue el criterio de colocar las insistencias en los años en que se producen, la cantidad de insistencias durante la primer presidencia Menem es de 10 y no de 15 y entonces las de la segunda presidencia (hasta 1997) de 6 pasan a 11.
- (2) Aquí la base es el total de leyes sancionadas. Como hoy en día no hay leyes de pensiones, en este cuadro no hace falta discriminar.
- (3) Hasta / desde el 8 julio de 1989.
- (4) Algunos de los últimos vetos pueden haber sido insistidos y no constar aquí. En cambio, la cantidad de vetos indicada en el cuadro es firme.

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999) cuadro 2.237

Cuadro 14.a	
XIX. Cantidad de Decretos de Necesidad y Urgencia, 1853 – 1989 (1)	
I. Años	J. Cantidad
1853-76	15 (2)
1983-89 (3)	8

(1) No estaba previsto en la Constitución, que los que ahora se llaman decretos de necesidad y urgencia fueron –antes de 1983- unos pocos actos, muy aislados en el tiempo, considerados en general - y sencillamente- inconstitucionales.
(2) Estos alegados decretos de necesidad y urgencia se reparten a través de todo el período indicado, unos 5/6 en el siglo pasado, en 1908 y 1915, 1926, en la década del 30 y en 1973/76.
(3) Hasta 8 de julio de 1989.

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999) cuadro 3.49, sobre la base de información en Maurich y Liendo (1998)

Cuadro 14.b											
XX. Cantidad de decretos de necesidad y urgencia, 1989-1998											
K. Año	1989 (1)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Cantidad I (2)	18	32	59	36	15	7	7	11	26	13 (3)	224 (4)
Cantidad II (5)	15	36	55	27	17	7	s/d	s/d	s/d	s/d	
Cantidad III (6)	3	25	46	18	s/d	7	7	8	20	s/d	

(1) Desde el 9 de julio de 1989.
(2) Según cómputo de Ferreira Rubio-Goretti, pero ver nota 4.
(3) Hasta el 30 de agosto de 1998.
(4) La fuente agrega, separadamente, otros 248 decretos para el mismo período, que consideran también decretos de necesidad y urgencia pero que a nuestro juicio no lo son y no deben ser computados como tales.
(5) Según cómputo de Maurich.
(6) Según cómputo de la DIP, pero esta fuente aclara que la lista “no es taxativa”.

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999) cuadro 3.50

Por lo tanto, si bien la legislatura argentina se asemeja a las legislaturas de sistemas parlamentarios en su debilidad organizativa y en su incapacidad de servir como un contrapeso al Ejecutivo, un análisis más detallado muestra discrepancias fundamentales entre los dos sistemas. La legislatura argentina está hoy compuesta por legisladores no profesionales con mayor independencia del partido nacional que la de sus pares en sistemas parlamentarios. Ambas diferencias tienen su origen en las normas que regulan la competencia entre partidos (leyes electorales, leyes de partidos, entre otras), que en Argentina, otorgan un papel muy fuerte a los líderes regionales de los partidos.

Esto no significa que estamos frente a legisladores ‘individuales’ o ‘independientes’. Por el contrario, el sistema electoral determina que sean fuertemente dependientes de la estructura partidaria provincial y por ello sean disciplinados respecto de los líderes provinciales (ya se ha iniciado a trabajar en la agenda que permitirá aportar más evidencia a este punto, que aquí se da por cierto).

C4. Administración Pública

La Administración Pública en Argentina adolece de serios problemas. Como se muestra en el libro originario de este trabajo, sus niveles de corrupción e ineficiencia son superiores los de países de la OCDE, y en el caso de la ineficiencia, también al de otras regiones.

En la primera parte de este trabajo se mostró cómo la inestabilidad, al aumentar la rotación de los mandos altos y medios de la burocracia, limitó el desarrollo de normas efectivas que llevasen a un mejor desempeño del aparato burocrático. Sin embargo, la ineficiencia de la burocracia argentina no se debe exclusivamente a la inestabilidad institucional del país. También está arraigada en sus características institucionales básicas –en lo que Moe y Caldwell (1994) llamarían su “código genético”.

Como se discutió previamente, los políticos profesionales a nivel nacional no mantienen una actividad política estable, sino que rotan en los puestos que ocupan (véanse Cuadros 8 y 9). A su vez, los partidos políticos –y los militares– alternaron repetidas veces en el poder, por lo que tampoco se ha dado el caso de que un partido político controlase el gobierno en forma estable por largos períodos. En otras palabras, el horizonte temporal con que se formularon las políticas concernientes a la Administración Pública no fue lo suficientemente amplio como para permitir el desarrollo de una Administración Pública profesional y eficiente.

A su vez, la Administración Pública confronta otros “principales” con poca capacidad de control. Considérese primero al Congreso. A éste, mayormente, no le ha preocupado controlar al Ejecutivo en lo que se refiere al manejo del aparato burocrático. Por lo tanto, el Congreso no desarrolló la capacidad para medir adecuadamente la calidad del producto burocrático y así controlar su desempeño.

Por otro lado, hay tres factores que hicieron que el Congreso tendiese a “delegar”, no sólo la formulación de políticas referidas al diseño y funcionamiento de la Administración Pública, sino también su control al Ejecutivo. *Primero*, la disciplina partidaria. *Segundo*, el hecho que durante buena parte de los últimos 50 años las distintas ramas del gobierno (el Congreso, la Corte Suprema) tuvieron mayorías relativas del mismo partido que controlaba el Ejecutivo. *Por último*, producto de las instituciones electorales y de las reglas formales que rigen el funcionamiento de los partidos, los intereses de los legisladores no están efectivamente ligados a sus votantes sino a los de sus jefes partidarios. A su vez, éstos últimos tienen, por lo general, pocos incentivos para tomar una posición pública muy crítica respecto del gobierno (en este caso, en lo que al manejo de la Administración Pública Nacional se refiere), y por lo tanto, no están interesados en una labor de fiscalización de la función burocrática.

Asimismo, los legisladores de la oposición tampoco están interesados en portar la bandera de la lucha contra la falta de eficiencia y transparencia en la Administración Pública, por diversos motivos. *Primero*, porque si bien al líder partidario nacional de la oposición le podría interesar

tal esfuerzo, no ocurre necesariamente lo mismo con los líderes provinciales.⁸⁴ En *segundo* lugar, el legislador tiene pocos incentivos en llevar adelante acciones que generen beneficios comunes. El controlar la ineficiencia y la corrupción en la Administración Pública es una de ellas. Por lo tanto, de ser llevada a cabo por el partido de la oposición, tendería a ser más una bandera opositora que parte de una estrategia de oposición constructiva. A ello se agrega que, en esa lucha, la burocracia se respalda en el hecho de que el gobierno tiene el incentivo a protegerla pues en última instancia, el oficialismo *es* la burocracia.

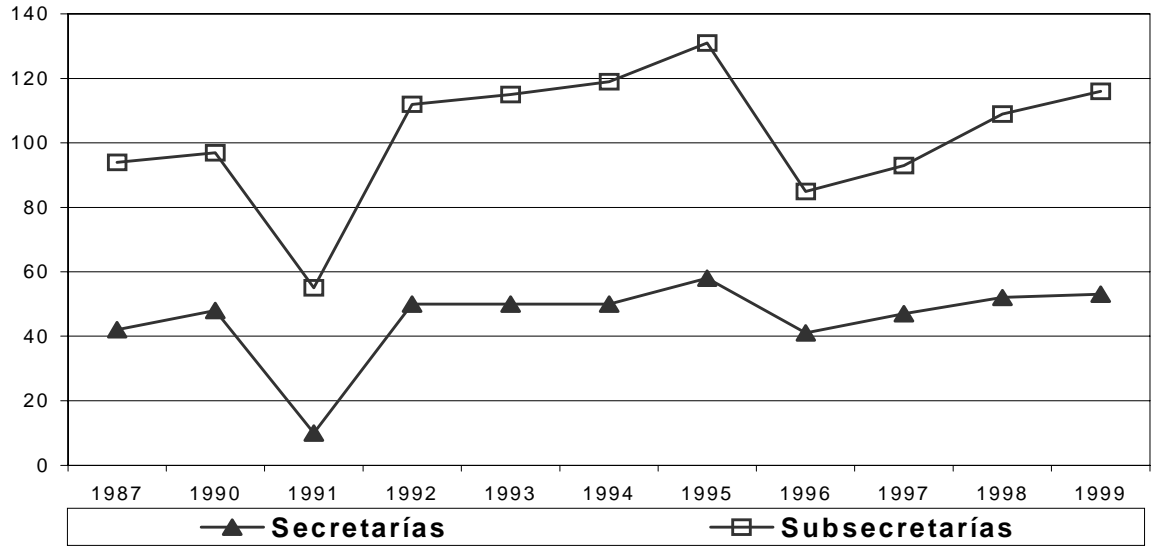
Considérese ahora al Ejecutivo como “principal”. El Ejecutivo tiene un fuerte interés en controlar a la Administración Pública. Sin embargo, sus horizontes temporales cortos, así como la rotación de los altos mandos, limitan su capacidad para entrar en contratos intertemporales con la Administración Pública de manera de hacerla más eficiente. Dado que la estabilidad del empleado público está reconocida en la Constitución, los distintos gobiernos en la Argentina se encontraron con una Administración Pública que, esencialmente, no les respondía. La respuesta eficiente frente a esta ineficiencia burocrática resulta ser la profundización de la politización de la burocracia. Dicha politización tomó en Argentina la forma de altos niveles de patronazgo (en la Administración Pública central), junto con la creación más reciente de una burocracia temporaria paralela, cristalizada mayormente en organismos y agencias descentralizadas. Este proceso de "compartimentalización" de la Administración Pública se fue conformando a medida que algunos organismos y agencias descentralizadas fueron absorbiendo funciones de la Administración central -aquellas que desde el Ejecutivo de turno se avizoraban como centrales para la política del gobierno-. A su vez, el personal de la Administración paralela se fue componiendo de empleados temporarios –e.g., consultores- técnicamente mejor dotados que los agentes públicos de carrera y con un régimen presupuestario y de empleo mucho más flexible.⁸⁵

El patronazgo en la Administración central ha cumplido así la función dual de por un lado procurar apoyo político de los diversos sectores aliados al gobierno y por el otro obtener agentes burocráticos sensibles a las necesidades políticas del gobierno. Sin embargo, dado que no es fácil despedir a empleados sujetos a permanencia en el cargo, y como las restricciones presupuestarias impidieron aumentos drásticos en la cantidad de agentes, el patronazgo esencialmente condujo a la proliferación y duplicación de las estructuras organizacionales. Para un período relativamente reciente, las Figuras 13 y 14 muestran la alta volatilidad y tendencia al crecimiento en el número de Secretarías, Subsecretarías y Direcciones Nacionales o equivalentes.

⁸⁴ De quienes, por lo general, dependen las posibilidades del legislador de ser reelecto o de ser ubicado en alguna otra posición gubernamental.

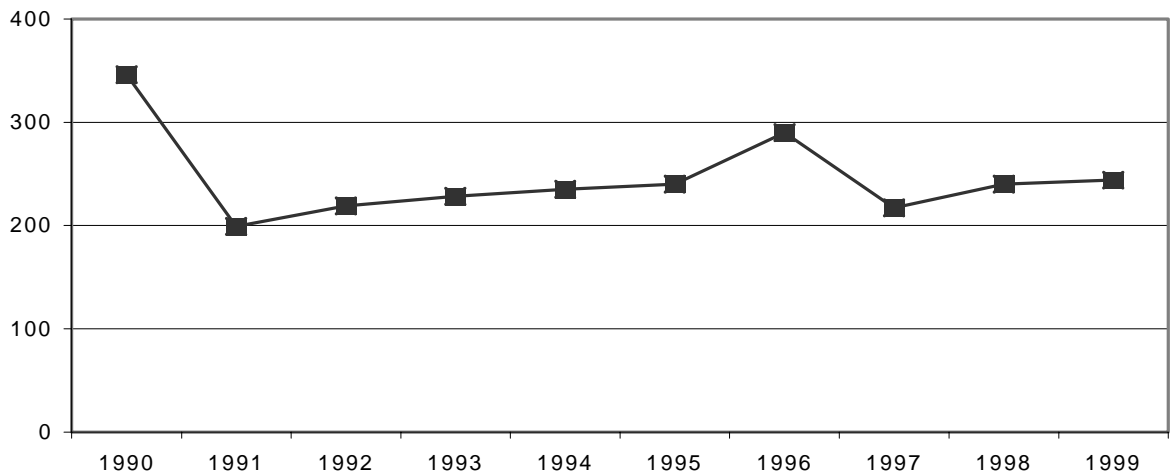
⁸⁵ Fue a principios de 1995 que mediante el decreto 92/95 se estableció el marco normativo para esta práctica.

Figura 13: Evolución del Número de Secretarías y Subsecretarías, 1987 - 1999



Fuente: Elaboración Propia en base a organigramas publicados por la Dirección Nacional de Organización, Secretaría de la Función Pública.

Figura 14: Número de Direcciones Nacionales o Equivalentes, 1990-1999



Fuente: Elaboración propia en base a organigramas publicados por la Dirección Nacional de Organización, Secretaría de la Función Pública.

A pesar de que el Ejecutivo desarrolló una burocracia paralela, sujeta a contratos relativamente flexibles, la burocracia “de carrera” es más insensible a las necesidades del Ejecutivo y éste no tiene, aparte de instrumentos muy crudos, como ser el sumario administrativo o el pasaje a comisión, demasiada flexibilidad para imponerle incentivos⁸⁶. En consecuencia, la burocracia de carrera parece haberse caracterizado por tener serios problemas de corrupción, ineficiencia y captura.

La respuesta del Ejecutivo ha sido intentar controlarla con los instrumentos clásicos de Administración Pública: normas de información y de gastos detalladas en extremo, con fuertes límites a la discrecionalidad en el gasto. Estas limitaciones cumplían una doble función. Por un lado, impedían aumentos excesivos en el gasto, mientras que por otro lado podrían exponer al empleado de carrera a un potencial sumario administrativo en caso que su falta de motivación o respuesta fuese aguda.⁸⁷

De esta manera, se obtuvo un equilibrio dual. Por un lado, una burocracia relativamente eficiente, pero de corta duración y poca articulación horizontal, compuesta de algunos empleados nombrados políticamente y otros contratados fuera de la norma del servicio civil. Por otro, una burocracia de planta, más ineficiente y posiblemente más corrupta, sujeta a serias restricciones de procedimientos.

En resumen, la fuente de la ineficiencia y posible corrupción de la Administración Pública se basa en la dificultad de implementar transacciones intertemporales entre ésta y sus ‘principales’ (el Congreso y el Ejecutivo). Esto lleva a que la Administración Pública sea relativamente insensible a las necesidades de estos actores, aunque por su preeminencia, fundamentalmente del Ejecutivo. La respuesta del Ejecutivo ha sido una mayor politización de la burocracia. La forma que tomó este proceso en la Argentina fue la creación de una burocracia paralela basada en contratos libremente negociados para empleados transitorios⁸⁸ y a su vez, la descentralización de funciones. Mientras tanto, la Administración central, continuó expuesta al patronazgo, ineficiente y posiblemente corrupta, quedando sujeta a limitaciones presupuestarias y administrativas.

C5. El Poder Judicial

La teoría política positiva sostiene que el poder real del Poder Judicial aumenta cuanto mayor es la fragmentación política de las otras dos ramas de gobierno.⁸⁹ La idea central es que en

⁸⁶ La introducción del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en mayo del ‘91 constituye un paso en la dirección deseada, aún cuando hay que señalar que los logros del sistema son, como mucho, difusos.

⁸⁷ Dado que siempre es posible encontrar algún error en la actuación, el potencial de abrirle el sumario a un empleado de carrera no es muy disímil a la extorsión. Recuérdese no obstante la ya reseñada hipótesis de Iacovello (1996), que sugiere que esto es para el empleado público de carrera un mal menor frente a la posible discrecionalidad de los superiores políticos.

⁸⁸ Dado que el Ejecutivo tiene cierta discreción en cómo gasta el presupuesto, las partidas para empleados contratados se mezclan con otras partidas y no nos ha sido posible obtener información sobre el número de empleados contratados en la Argentina.

⁸⁹ Véase Spiller (1996b) y Cooter (1996).

circunstancias de fragmentación política (típicas de los sistemas presidencialistas), el Poder Judicial puede crear una doctrina judicial independiente sin temor a sufrir represalias políticas, tal como una enmienda constitucional que limite su poder o la remoción del cargo. Semejantes intentos independentistas en un entorno político unificado generarían choques políticos que eventualmente limitarían su poder. Spiller (1996a) llama a ese movimiento la evolución pavloviana de la doctrina de independencia judicial.

Por ello, el poder judicial tiende a estar más supeditado al poder político en países con sistema parlamentario bipartidista unitario que en países con un número mayor de jugadores con poder de veto político.⁹⁰ La evolución de la doctrina de revisión judicial en los EEUU (sistema presidencialista por antonomasia) parecería adaptarse a dicho mecanismo.⁹¹

Dado que el sistema político argentino muestra una amplia fragmentación, la teoría haría pensar que el Poder Judicial argentino debería ser relativamente independiente del poder político. De hecho (y de forma consistente con la evidencia presentada más arriba), puede afirmarse que este fue el caso en el período vigente desde la creación del Estado Nacional hasta los años previos a la inestabilidad institucional, en los que se desarrolló una doctrina similar a la desarrollada en EE.UU.

En 1863, a poco de comenzar su funcionamiento, la Corte declaró la inconstitucionalidad de un decreto del PEN. Recién en 1887 declararí­a la inconstitucionalidad de una ley del Congreso en el denominado caso "Sojo", reivindicando allí por primera vez su potestad para determinar la validez de las leyes del Congreso a la luz de las pautas constitucionales, pese a que ninguna cláusula expresa de la Constitución autoriza a la Corte a anular o declarar inválidas las leyes del Congreso. Al año siguiente (1888) la Corte declaró de manera expresa la inconstitucionalidad de una ley del Congreso, argumentando que:

“Es elemental en nuestra organización constitucional, la atribución que tiene, y el deber en que se hallan los Tribunales de Justicia de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolos con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas, si se encuentran en oposición con ella, constituyendo esta atribución moderadora uno de los fines supremos y fundamentales del Poder Judicial Nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los

⁹⁰ Véase Ramseyer y Rasmusen (1997) para un análisis de la independencia judicial en Japón.

⁹¹ Acerca del desarrollo de la doctrina de revisión judicial en los EEUU: en 1803, la Corte Suprema decidió lo que hoy se conoce como el principio de revisión judicial. En *Marbury v. Madison* [5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803)] la Corte Suprema dictaminó que las cortes federales tienen el poder para declarar una ley o acto gubernamental como inconstitucional, y por lo tanto eliminarlo. El punto en este caso fue que una ley le otorgó ciertos poderes a la Corte Suprema. *Marbury* quería que la Corte usara esos poderes, pero la Corte decidió que dicha ley violaba la Constitución porque el Art. III de la misma no le daba a la Corte tales poderes. Por lo tanto, el acto gubernamental no tenía sustento legal y por ese motivo era “nulo”. La Corte dictaminó que sólo ella tenía el derecho de evaluar actos de las otras ramas del gobierno. El Presidente de la Corte, Juez John Marshall, dictaminó que “Es enfáticamente el poder y el deber de la Justicia decir cuál es la ley.” En casos subsiguientes, la Corte expandió la idea de revisión judicial, declarando que ella puede anular leyes estatales, decisiones de Cortes estatales, y actos de gobiernos estatales o federales. En otro caso famoso, *United States v. Nixon* [418 U.S. 683 (1974)], la Corte Suprema estableció su poder de revisión judicial sobre actos del presidente. Véase Gunther y Sullivan (1997).

derechos consignados en la Constitución, contra los abusos posibles e involuntarios de los Poderes Públicos.” CSJN, *Fallos*, 32:120.

Luego, ya a principios de este siglo, la Corte impondría -de la misma manera que en EE.UU.- fuertes límites a la actividad regulatoria de las provincias en materia económica, declarando inconstitucionales leyes dictadas por los gobiernos de las provincias argentinas que reglamentaban la actividad productiva. En 1903, con relación al caso “Hileret y Rodríguez contra la Provincia de Tucumán” (CSJN, *Fallos*, 98:20) la Corte argumentó, por ejemplo:

“Que si fuese aceptable la reglamentación impuesta al azúcar, podría hacerse extensiva a toda la actividad industrial, y la vida económica de la Nación, con las libertades que la fomentan, quedaría confiscada en manos de Legislaturas o Congresos que usurparían, por ingeniosos reglamentos, todos los derechos individuales.”

Unos años más tarde, en 1922, la Corte debió resolver la constitucionalidad de una ley de alquileres sancionada por el Congreso Nacional que disponía el congelamiento de alquileres por dos años. La Corte declaró la inconstitucionalidad de la ley sosteniendo que no podía llegar hasta allí el poder del Estado, pues ello violaba el derecho de propiedad del dueño del inmueble.

Pese a estos inicios, la inestabilidad institucional y las reacciones del poder político modificaron esta situación. Por un lado, la inestabilidad institucional llevó a una alta capacidad de elección por parte del presidente de turno sobre la composición de la Corte, alineando de este modo las preferencias de la Corte y las del presidente, al menos en las dimensiones de política consideradas por éste como más relevantes. De este modo, las Cortes, dada la semejanza de preferencias, pueden no haber tenido la necesidad de desafiar al poder político, al menos en el conjunto de políticas de importancia significativa para éste.

Pero la actitud de auto-contención (*"self restraint"*) de la Corte, que parecería ser parte del equilibrio político coyuntural, tiene un fundamento adicional. Aún si las Cortes hubieran pretendido desafiar al poder político, esto se hubiera visto dificultado por la alta capacidad de tomar acciones oportunistas en un marco de inestabilidad institucional fundamental y/o, como sucedería con Perón, Frondizi o después Menem, con mayorías parlamentarias controlables o influenciables por el Ejecutivo.⁹² Esto se complementa con la creación y supervivencia de una doctrina "de emergencia", originada con la inestabilidad institucional iniciada en el año 1930, y que recibiera un impulso adicional con el juicio político a los jueces de la Corte en 1946/47.

Esto no implica, sin embargo, que las Cortes argentinas hayan abdicado en su totalidad la función de controlar la constitucionalidad de la acción del gobierno de la Nación, sino que dicho control está en cierta medida limitado a aspectos de menor trascendencia o envergadura.

⁹² Si bien los casos son distintos, los tres controlaron las mayorías necesarias en el Congreso como para obtener fuertes modificaciones en la Corte. Perón pudo destituir a los 3 miembros de la Corte con cuyas perspectivas no comulgaba (uno más renunció) y nombrar cuatro nuevos miembros. Frondizi y Menem pudieron ampliar el número de jueces de la Corte. La administración del Presidente Alfonsín también trató de aumentar el tamaño de la Corte, pero no contó con el apoyo necesario en el parlamento. Véase Molinelli, Palanza y Sin (1999).

De hecho, Molinelli, Palanza y Sin (1999), muestra por ejemplo que, entre 1996 y 1998, el Estado perdió el 36% de los juicios en los que es parte.⁹³ Al mismo tiempo, las sucesivas Cortes Supremas Nacionales deberían tender a controlar en forma más fuerte la constitucionalidad de las acciones de los gobiernos provinciales, de los que pueden sufrir menos "amenazas".⁹⁴

En resumen, las conclusiones que pueden obtenerse indican que la inestabilidad institucional ha generado un equilibrio de baja calidad en la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo con el poder judicial. La habilidad de los diferentes gobiernos de los últimos 70 años para nombrar y remover jueces ha limitado el desarrollo de una doctrina de revisión judicial fuerte de las decisiones gubernamentales, por lo que la Corte Suprema argentina no ha funcionado como un fuerte "check" al poder político, como sería de esperar dado el nivel natural de fragmentación del sistema político argentino. Esto ha contribuido a la falta de estabilidad en las políticas gubernamentales.

La vuelta a la democracia estable, sin embargo, puede otorgarle a la Corte la posibilidad de retomar el papel de limitar la discrecionalidad gubernamental, y por lo tanto contribuir a la estabilidad económica e institucional del país, con la consecuente repercusión positiva en el riesgo país de la Argentina. Este proceso, sin embargo, no se dará en el corto plazo, y puede ser limitado por la capacidad del poder político de ejercer conductas oportunistas sobre el Poder Judicial, como a través del uso del juicio político como instrumento de coerción política.⁹⁵

⁹³ Considerando sólo fallos de cierta importancia, aunque claro está, algunos pueden ser juicios en los que se demandaba al Estado por acciones administrativas sin que se plantearan inconstitucionalidades. Por otra parte, Helmke (1998), incluyendo en el análisis a todos los fallos (importantes o no) desde 1976 a 1995, encuentra que de 1976 a 1983 (gobierno de facto) el Estado perdió el 37.1 % de los pleitos en que era parte, durante la presidencia de Alfonsín un 33.8 %, y durante la primer presidencia de Menem un 26.7%. No obstante lo expuesto, y aunque resulte paradójico, no debe identificarse la derrota del Estado en juicios concretos con una derrota de las preferencias del Poder Ejecutivo. Los factores a ponderar son aquellos que distinguen cuando una decisión desfavorable en un juicio concreto perjudica al PE o se opone a sus preferencias. Dada la duración promedio de los procesos, es habitual que las consecuencias judiciales de los actos de una administración sean soportadas por otra, por lo cual las sentencias desfavorables pueden no necesariamente "castigar" al Ejecutivo de turno. En un sentido, parece claro que, cuando el Estado debe pagar una decisión dentro del período de gobierno del Ejecutivo en cuestión, la decisión incidirá a su respecto negativamente, porque lo privará de los recursos correspondientes. No obstante, no todas las sentencias tendrán este efecto. Por ejemplo: si una administración adopta una decisión cuestionada por la oposición y esa decisión motiva un juicio que luego se resuelve cuando la anterior oposición pasa a ser gobierno (ahora administración a2), el efecto de esa sentencia contraria al Estado será apreciado como favorable por esa a2, dado que coincide con sus preferencias. Un ejemplo puede ser el pago por indemnizaciones por desaparecidos de un período de facto precedente, determinada por sentencias dictadas durante un gobierno democrático.

⁹⁴ En Iaryczower, Spiller y Tommasi (2000) se encuentra evidencia en esta dirección. En forma similar, las cortes del Reino Unido tienden a controlar más fuertemente las decisiones de las municipalidades que las del gobierno nacional.

⁹⁵ Vale la pena destacar que las causas profundas de la popularmente percibida (y probablemente real) disfuncionalidad de la Justicia argentina también puede deberse a una serie de características del "mercado de los abogados" y de la educación jurídica, explorados tentativamente en Bohmer (1997), que van más allá de lo aquí enfatizado sobre la Corte Suprema

C.6. Federalismo

En la sección anterior, al hacerse referencia al federalismo, se describen los elementos constitutivos de un sistema federal y del tipo de interacciones que implica. Muchos estudiosos del federalismo argentino enfatizan la existencia en el período al que nos estamos refiriendo de fuertes tendencias a la centralización política en la Argentina. Se reconoce que a partir de 1983 con el restablecimiento de la democracia, comenzó a registrarse un cambio de dirección. Un indicador de ello es que en los primeros diez años de gobierno democrático sólo se registraron cuatro intervenciones federales (asimismo el único gobierno de la historia argentina que no registra intervención alguna, el de Raúl Alfonsín).

Es necesario, no obstante, llamar la atención sobre un punto usualmente no tomado en cuenta al considerar las acciones del gobierno nacional, y éste es que las provincias, aún siendo actores claramente diferenciados del actor “Nación”, forman parte constitutiva de este último y ciertamente intervienen en la toma de decisiones usualmente realizada por los actores nacionales, aún cuando se trata de decisiones del Ejecutivo.

Esto mantiene y profundiza la confusión de ámbitos de toma de decisiones a la que hemos hecho referencia y que es básicamente consecuencia de la ausencia de frenos y contrapesos en el ámbito nacional. Ocurre a raíz de esta confusión que mientras que un conjunto relevante de políticas eminentemente locales se deciden en el gobierno nacional, las decisiones relativas a las políticas estrictamente nacionales requieren superar el veto potencial de subconjuntos de estados provinciales. Vale mencionar que en nuestra interpretación esta “centralización” no fue estrictamente un abuso del poder central sobre el poder provincial, sino el resultado del accionar de grupos de actores provinciales que se beneficiaban de transferir a la arena central una serie de decisiones con impactos distributivos. En Iaryczower y Tommasi (1999b) y Iaryczower, Saiegh y Tommasi (1999) se muestra cómo la dinámica de incremento de potestades impositivas centrales vino de la mano del aumento de las redistribuciones interprovinciales. En Saiegh y Tommasi (1998b) se identifican específicos episodios políticos de “avance nacional” ligado a redistribución interprovincial.

Por otro lado, la sobre representación de las provincias pequeñas en el Congreso Nacional y los mecanismos de selección y promoción de los legisladores también hacen que la decisión de las políticas tenga en buena medida un componente o vínculo con los liderazgos provinciales.

Si bien ciertos liderazgos nacionales como el de Menem fueron capaces de articular coaliciones provinciales en apoyos de política nacional,⁹⁶ esto no necesariamente ha facilitado la adopción de buenas instituciones federales. El principal ejemplo es la falta de un buen régimen fiscal federal, uno de los temas más álgidos de la agenda pendiente. Las enormes ineficiencias del régimen actual, se deben en parte al oportunismo de ciertas provincias para lograr redistribuciones en su favor, así como a la incapacidad (y falta de deseo) del gobierno nacional de comprometerse a no actuar en forma oportunista, violando los acuerdos federales.

⁹⁶ Nos referimos a las reformas económicas de los ‘90. Véase Bambaci, Saront y Tommasi (1999) para un análisis más detallado.

Esto último ha inducido a la adopción de formas rígidas y económicamente muy ineficientes de efectuar la redistribución en cuestión, incluyendo la práctica del *earmarking*.

Uno de los problemas fundamentales del desarrollo del federalismo ha sido la falta de frenos y contrapesos en el nivel nacional. Las instituciones no ofrecieron, bien la estructura necesaria para que se respetaran los acuerdos, bien la resistencia requerida para evitar la violación de los acuerdos alcanzados: la Constitución misma deja espacios para la discrecionalidad del Ejecutivo en el manejo del gasto público (al otorgarle poder de asignación del presupuesto) y la Justicia no ejerció adecuadamente su rol de control jurídico de las decisiones federales, etc.

C.7. Resumen

Las instituciones de la Argentina han afectado la creación de políticas eficientes de largo plazo. Una burocracia ineficiente y compartimentalizada, unas leyes electorales que propician un Congreso no profesional y corto-placista, una Justicia que si bien podría ser relativamente independiente, su selección –de hecho– ha estado en manos de los gobiernos de turno, limitando por lo tanto su papel de contrapeso; todas esas características han propiciado la creación de políticas erráticas y la dificultad de generar acuerdos intertemporales que sustenten la generación de políticas eficientes de largo plazo.

La vuelta a la democracia y la estabilidad institucional asociada a la misma, parecerían crear una oportunidad para la generación de un *círculo virtuoso* en que los legisladores aumenten su profesionalismo, la Corte desarrolle mayor independencia, el Congreso controle a la burocracia, y esta se vuelva más eficiente.

Durante la última década un profundo proceso de reformas económicas se encaró dentro del marco institucional descripto. Dichas reformas, sumadas al *círculo virtuoso* iniciado con el advenimiento de la democracia, han provisto cierta estabilidad y predecibilidad antes inexistentes. En la sección final se sugieren algunas reformas institucionales complementarias.

III. CONCLUSIONES: RECOMENDACIONES Y AGENDA PENDIENTE

El propósito central de este estudio es ayudar a dilucidar los factores característicos de la estructura institucional argentina que han llevado a una performance relativamente insatisfactoria - tanto en términos económicos como, más ampliamente, en términos de la calidad del funcionamiento social. En esta sección pretendemos transmitir el espíritu de las recomendaciones de reforma –presentadas en detalle en Spiller y Tommasi (1999)– que surgen del análisis y a la vez plantear la agenda de trabajo que creemos debe ser llevada a cabo para mejorar el diagnóstico aquí esbozado.

En nuestro punto de vista, aún los elementos estrictamente económicos de la performance de una sociedad se explican a través del marco institucional más amplio en el que operan las actividades económicas. Esto es así en tanto el desempeño económico resulta de las decisiones

que toman agentes económicos locales y extranjeros, que al momento de tomar decisiones (de inversión, ahorro, consumo, capacitación, entrada y salida) no solamente toman en consideración el valor presente y el valor que se espera que tomen a futuro las variables relevantes, muchas de las cuales dependen de acciones de política pública (*public policy*). Las posibles políticas públicas futuras (impuestos, regulaciones, etc.) pueden afectar en gran manera el retorno de las decisiones de los agentes económicos. Éstos, al formarse expectativas sobre el valor futuro de las variables de política pública relevantes, utilizan sus percepciones con respecto a los mecanismos de formación de las políticas públicas, basándose en su experiencia acumulada sobre el funcionamiento de dichos mecanismos.

La maquinaria de generación de políticas públicas es, por supuesto, el sistema político definido ampliamente. Por ese motivo hemos concentrado el esfuerzo de este trabajo en el estudio del “core” del sistema político argentino: sus instituciones de gobierno y las interacciones que se establecen entre éstas y otros actores en el proceso de formulación y ejecución de las políticas.

Nos concentramos en los principales actores institucionales del sistema político argentino (el Presidente, el Congreso, la Corte Suprema, los gobiernos provinciales, los partidos) dado que en sus manos se encuentran las principales herramientas de determinación de las políticas públicas, y las estrategias y modos de participación de otros actores necesariamente se ajustan a las características de funcionamiento de este “core” del sistema.⁹⁷

El objetivo que guió el trabajo fue alcanzar un diagnóstico del funcionamiento de las instituciones políticas argentinas que permitiera proponer recomendaciones de reforma. El salto del plano analítico al propositivo siempre supone riesgos, y el marco analítico del cual se parte puede acentuarlos o por el contrario, como entendemos ocurre en este caso, disminuirlos y suavizar el traspaso, fortaleciendo el realismo de las propuestas de reforma que se formulan. Nuestro enfoque, de “equilibrio general institucional”, advierte que dada la vinculación existente entre las instituciones, sólo se puede comprender la naturaleza de una institución y de los efectos que produce si se la mira como parte de un todo “en equilibrio”.

El espíritu de las recomendaciones que se realizan, consiste en agregarle mayor coherencia y predecibilidad a las políticas públicas. En todo ejercicio de diseño institucional hay *trade-offs* que considerar; uno de ellos, cercano al corazón de las preocupaciones tradicionales de la ciencia política, tiene que ver con el grado de participación de los distintos actores en la toma de decisiones públicas, de *checks and balances* entre distintos actores institucionales. En esta dimensión, nuestras recomendaciones buscan fortalecer los frenos y contrapesos y disminuir la discrecionalidad ‘individual’ de ciertos actores políticos y administrativos. Como

⁹⁷ En lugar de concentrar la atención en las instituciones principales de gobierno, se podría aceptarlas como parte de la realidad y orientar los esfuerzos al estudio de instituciones dependientes de aquellas, para detectar anomalías de funcionamiento de las mismas y operar en ese campo a la hora de pensar mejoras. Pero ocurre que como en este nivel las características institucionales son determinadas por la lógica del sistema todo, no se estarían analizando los verdaderos condicionantes sino condicionantes derivados de otros, “de nivel superior” (Acuña y Tommasi, 1999).

contrapartida a los beneficios que podrían desprenderse de la implementación de las recomendaciones, se conllevan algunos costos potenciales, como la disminución en alguna medida de la gobernabilidad y la capacidad de respuesta del sistema ante cambios en el entorno. Ciertamente el proceso de transformación de las instituciones *económicas* argentinas no está completo, y hay que seguir impulsando iniciativas para que se realicen las transformaciones faltantes. No obstante, creemos que la Argentina está lo suficientemente madura como para que el énfasis sea puesto ahora en la institucionalización de las decisiones colectivas y no en apelaciones a la buena voluntad y “heroísmo” de algunos líderes iluminados y al uso estratégico de las situaciones de crisis.

En la Argentina de la democracia y de la estabilidad macroeconómica, se han iniciado algunos círculos virtuosos en lo institucional. Las reformas que aquí proponemos apuntalan esos procesos, al tiempo que se refuerzan unas a otras. En este sentido, creemos que los cambios que sugerimos en la relación Presidencia–Congreso, en la relación legisladores–votantes, en la estructura interna del Congreso, van a apuntalar mejoras en el funcionamiento de la Justicia, de la Administración Pública, del federalismo.

Sabemos que las políticas públicas surgen como resultado de interacciones entre distintos conjuntos de actores políticos. También que las acciones y elecciones de cada uno de estos actores políticos son influenciadas por los incentivos que los mismos enfrentan. Las políticas públicas son, así, función de la estructura institucional, ya que es ésta la que define: la jurisdicción de políticas sobre la que tiene poder cada actor político, los incentivos que estos enfrentan por seguir distintos cursos de acción, y la forma (procedimientos de decisión) que toman las interacciones entre ellos.

Muchas propuestas para solucionar problemas diagnosticados en distintas áreas del funcionamiento de lo público, parten del diagnóstico “económico” para la elaboración de una opción aparentemente superior desde el punto de vista técnico, sin considerar qué factores llevaron al sistema a producir las distorsiones que se pretende corregir. Esta perspectiva resulta inadecuada a la luz de nuestro diagnóstico. Propuestas de reforma que no tengan en cuenta los determinantes político-institucionales de las políticas pre-existentes, pueden (si se llega a implementarlas) ser soluciones sólo de corto plazo, o (en algunos casos) terminar teniendo un impacto final negativo.

Una reforma eficiente y sostenible requiere, en cambio, modificar la estructura institucional de *governance*: los mecanismos básicos de asignación de autoridad para la toma de decisiones, junto con la estructura de incentivos que perciben los actores políticos encargados de esta toma de decisiones. Dichos actores podrían modificar sustancialmente su comportamiento (y por lo tanto las políticas públicas resultantes) si estuvieran “jugando un juego” con reglas totalmente diferentes.⁹⁸

⁹⁸ A modo de ejemplo, generalmente se achaca a los gobernadores de muchas provincias un comportamiento irresponsable en materia fiscal. Nosotros creemos que ese comportamiento es la respuesta racional al conjunto de incentivos que ellos enfrentan en la actualidad. Dicho proceder podría cambiar si se efectuaran algunas de las reformas que aquí sugerimos, tendientes a aumentar la correspondencia fiscal y a disminuir algunos elementos de

De esta manera, para efectuar recomendaciones nos centramos en el comportamiento de los actores político institucionales clave, y en el conjunto de instrumentos e incentivos (la estructura de *governance*) que determina su comportamiento.

El espíritu de nuestras recomendaciones apunta, en definitiva a:

- aumentar el horizonte de los actores (legisladores, jueces, burócratas, gobiernos provinciales)
- aumentar la fortaleza de los derechos de propiedad políticos (defendiéndolos contra el oportunismo)
- tratar de “reasignar” los distintos tipos de decisiones públicas a ámbitos decisorios que le provean a los actores políticos mejores incentivos y garantías. Se trata de facilitar las transacciones políticas tendientes a la eficiencia, y de impedir aquellas transacciones políticas tendientes a la ineficiencia
- aumentar la coherencia, consistencia y permanencia de las políticas públicas

En un lenguaje más teórico, lo que estamos tratando de hacer es inducir *switches* a equilibrios políticos más cooperativos.

Identificamos dos “arenas” centrales sobre las cuales enfatizar los esfuerzos de reforma. Estas arenas son (1) el Congreso Nacional, y (2) las instituciones del federalismo.⁹⁹ En nuestro diagnóstico sobre el funcionamiento de las instituciones políticas argentinas en cuanto potenciales generadoras de seguridad jurídica y de políticas públicas de calidad, hemos identificado varias deficiencias en el funcionamiento y el rol que ocupa el Congreso Nacional en el entramado institucional, así como en el funcionamiento de las relaciones políticas y fiscales entre las distintas provincias y el poder nacional.

El Congreso no ha sido un ámbito en el cual se forjen intercambios políticos de largo plazo para el desarrollo de “políticas de Estado”. Esto se debe a que, en equilibrio, el eje del poder político no ha pasado en medida suficiente por el Congreso. Nótese que el ámbito o arena en que se forjan los acuerdos no es una cuestión “estética”, sino que tiene implicancias básicas en dos dimensiones. Por un lado, ocurre que si los acuerdos no se forjan en el Congreso, o no se forjan en ninguna parte (lo cual es sumamente costoso), o se realizan en ámbitos de mucha menor transparencia y con mucho menos espacio para la participación e información de la ciudadanía. Por otro lado, si el Congreso no tiene este rol, las políticas públicas quedan muy sujetas a la discrecionalidad del Ejecutivo. Si bien en algunos aspectos (como la macroeconomía) esto podría ser positivo, en otros claramente no lo es. Se pierde el horizonte de largo plazo que puede obtener un actor institucional de larga vida (como podría ser el

discrecionalidad con los que hoy cuenta el Poder Ejecutivo Nacional en su relación con los gobiernos provinciales.

⁹⁹ Una tercera arena interrelacionada es la del proceso presupuestario. Lo mencionamos en un plano ligeramente “inferior” a las dos anteriores, dado que ellas constituyen puntos neurálgicos del contrato *permanente* que define las reglas de juego de la *polity* argentina. El proceso presupuestario constituye, en cierto modo, las reglas de juego de uno de los contratos *anuales* más importantes que se va dando la sociedad en cada momento. Para un inicio de formalización de parte de esta lógica “constitucional”, véase Iaryczower, Saeigh y Tommasi (2000).

Congreso), lo cual le daría mayor estabilidad a las políticas públicas, y evitaría que el Ejecutivo de turno manipulase la política para lograr sus objetivos de corto plazo.

El objetivo, entonces, es lograr un fortalecimiento del Congreso, que conlleve a la presencia de legisladores con horizontes más largos y con mayores incentivos a concentrarse y adquirir *expertise* en áreas de política pública nacional. Para apuntalar dichos fines, visualizamos dos puntos de entrada principales. Por un lado, los incentivos que el sistema electoral (definido ampliamente) provee a los legisladores. Por otro, los instrumentos que hacen a la interacción “legislativa” entre el presidente y el Congreso. Están también las reglas de juego del proceso presupuestario, y el rol asignado a cada actor institucional en dicho proceso. Estos puntos de entrada han generado las propuestas de reforma que a continuación se presentan, sumamente resumidas, con el objetivo de dejar ilustrado el objetivo que mediante ellas se persigue.

La reforma del sistema electoral que se propone (implementación de elecciones internas semi abiertas y la reducción de la magnitud de los distritos más grandes, junto con algunas modificaciones en el tipo de boletas usadas para las elecciones y en el calendario electoral) busca el fortalecimiento del Congreso mediante el logro de una mejor definición del ámbito de competencia de los cargos políticos, remarcando el carácter nacional de algunos cargos para diferenciarlos de los locales. Para ello entendemos que es necesario, por ejemplo, disminuir la ‘dependencia’ que actualmente tienen los legisladores nacionales respecto de los líderes partidarios provinciales.¹⁰⁰

En cuanto a las recomendaciones de reforma de los mecanismos de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, las mismas apuntan fundamentalmente a la reglamentación de los procedimientos de aprobación de decretos de necesidad y urgencia y de los vetos con promulgación parcial, que tal como funcionan hoy contribuyen a aumentar la discrecionalidad presidencial. Estos instrumentos se vinculan a la noción de *frenos y contrapesos* de los sistemas presidencialistas como el argentino, que existen para garantizar un cierto equilibrio de poder entre las tres ramas de gobierno y constituyen medidas de control y nivelación de las atribuciones de cada poder. Hemos enfatizado varias veces el marcado desequilibrio del sistema político argentino, que da lugar a la discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo. Asimismo hemos resaltado la importancia de restablecer un verdadero balance entre las principales instituciones de gobierno, en tanto ello redundará en menor arbitrariedad unilateral por parte de alguno de los poderes, y en consecuencia, en el incremento de la seguridad jurídica que afecta a la sociedad toda y que en particular ha afectado el desempeño económico del país. A este fin han de contribuir las recomendaciones de reglamentación propuestas.¹⁰¹

¹⁰⁰ Un tratamiento más completo y el análisis y discusión de alternativas del sistema electoral puede ser consultado en Jones, Molinelli y Saiegh (1999). Asimismo, la propuesta que aquí se presenta, se encuentra en detalle en Jones y Palanza (1999).

¹⁰¹ En forma complementaria, se ha identificado que existen beneficios que obtener de la introducción de modificaciones en la estructura interna del Congreso: tanto en la estructura de comisiones como en la estructura organizacional y el manejo de los recursos que pueden llegar a hacer la labor de los legisladores más productiva (secretarías, staff, asesores). En cuanto a las comisiones parlamentarias el objetivo perseguido es el incremento de los incentivos a especializarse por parte de los legisladores, y ello se deberá conseguir mediante la reducción del número de comisiones permanentes al tiempo que mediante la revisión de los mecanismos de asignación de puestos en las comisiones. Se pueden realizar también algunas sugerencias complementarias con relación a los

Así como en el área de los incentivos de los legisladores nacionales pretendemos, en parte, una menor dependencia de éstos con respecto a las cúpulas partidarias provinciales, por el lado del federalismo (especialmente fiscal), buscamos fortalecer la capacidad colectiva de los gobiernos provinciales de realizar acuerdos eficientes sin estar sujetos al oportunismo de los poderes nacionales. La Nación ha tendido a explotar su maniobrabilidad e información superiores para violar derechos de propiedad políticos de las provincias.¹⁰² Nuestras propuestas de reforma al federalismo, entonces, apuntan a modificar esto por una vía institucional compatible con el mandato de la Constitución reformada.

La propuesta busca fortalecer el rol de los gobiernos locales en materia fiscal, con cambios en dos direcciones. Por una parte, desplazando potestades de gasto e impuestos desde la arena nacional a la órbita provincial (descentralización). Por otra parte, desarrollando nuevas instituciones federales que permitan, tanto a los gobiernos provinciales como al gobierno nacional, realizar acuerdos sostenibles y creíbles (federalización), trasladando a esta nueva estructura aquellas instancias de decisión para las que cierta centralización es adecuada, pero, dada la configuración institucional, costosa (en el ámbito nacional), o difícilmente realizable (en las provincias). Para este efecto se propone utilizar la figura del artículo 75, inciso segundo, de la Constitución reformada en 1994, de un Organismo Fiscal Federal. Sugerimos que se dote a dicho organismo de fuertes prerrogativas, permitiendo al mismo tiempo un aumento de la transparencia, así como un mayor poder de control y decisión por parte del conjunto de las provincias sobre una serie de actividades que hoy son discrecionales de la Nación.¹⁰³

Estas dos dimensiones, descentralización y federalización, están íntimamente relacionadas y se refuerzan mutuamente. A modo de ejemplo de cómo una descentralización efectiva no se puede lograr sin un cambio en las reglas de juego de las decisiones federales, recordamos aquí intentos previos de descentralización tributaria. Existe un fuerte consenso entre todos los especialistas sobre la conveniencia de trasladar a la órbita provincial el cobro de una serie de impuestos, y promover a su vez una mayor explotación de ciertas bases hoy sub-explotadas a nivel provincial.¹⁰⁴ Ha habido intentos de llevar a la práctica dichos consensos (por ejemplo en los Pactos Fiscales de la década del 90), pero fracasaron debido a que la estructura de *governance* de las transacciones políticas no daba suficientes garantías contra el oportunismo como para justificar dichas inversiones institucionales desde el punto de vista de los gobernadores.¹⁰⁵

recursos humanos y materiales con que cuentan los legisladores, pero creemos que la efectividad de las mismas depende crucialmente de las modificaciones en los incentivos y recursos políticos de los parlamentarios.

¹⁰² No obstante, no se debe olvidar nuestra visión de que lo que en el texto llamamos “la Nación” es una mezcla de ciertos actores e intereses “puramente” nacionales, mientras en los hechos el gobierno nacional es al mismo tiempo una arena de juego entre intereses provinciales.

¹⁰³ Los detalles de la propuesta de reforma institucional del Federalismo Fiscal argentino están en Iaryczower y Tommasi (1999b) y en Iaryczower, Saiegh y Tommasi (1998). Piffano (1999) contiene una propuesta detallando distintas opciones para la descentralización tributaria.

¹⁰⁴ Para una síntesis de esos consensos véase Iaryczower y Tommasi (1999a).

¹⁰⁵ Estos episodios se describen e interpretan en Saiegh y Tommasi (1998b y 1999b).

Otra arena clave de interacción entre el poder Ejecutivo y el Legislativo tiene que ver con los procedimientos de decisión, implementación y control del Presupuesto Nacional, cuyas deficiencias ya han sido señaladas.

En tanto el presupuesto define dos cuestiones fundamentales, que son la asignación de los recursos y la política macroeconómica, nuestra propuesta apunta a dos resultados principales. Por un lado, lograr una mayor coherencia y estabilidad de las políticas públicas, procurando que éstas estén más cerca de la demanda ciudadana por bienes y servicios públicos. Por otro, redefinir los roles de los actores institucionales que intervienen en la materia, de manera tal que se procure un comportamiento macroeconómico prudente. Se pretende el fortalecimiento del rol del Congreso en el ámbito de la asignación, y una consolidación del papel del Poder Ejecutivo (y dentro de éste, del Ministro de Economía) en el manejo macroeconómico. Por ello, complementando las propuestas tendientes a mejorar los incentivos de los legisladores, se propone aquí la creación de una Oficina de Presupuesto en el ámbito del Congreso, que provea a los legisladores de un cuerpo profesional propio de elaboración presupuestaria, y permita así dar sustento técnico a sus posiciones con capacidades similares a las del Ejecutivo.¹⁰⁶

Conviene destacar que respecto a la Justicia y la Administración Pública, nuestras principales recomendaciones (en equilibrio general institucional) provienen de los cambios propuestos en otros componentes del entramado institucional, especialmente en el fortalecimiento del rol del Congreso Nacional.

Nuestro enfoque otorga máxima importancia a las cuestiones que se vinculan con el Poder Judicial de la Nación, en especial con el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia y los mecanismos generales de nominación y promoción de los jueces: los incentivos que giran en torno de estas cuestiones inundan a toda la estructura y generan expectativas que condicionan el accionar de la sociedad. En este plano es que entendemos que algunas de las recomendaciones realizadas en torno de otras instituciones han de conllevar efectos benéficos para la Justicia. El mejoramiento de las condiciones a estos niveles ha de incidir sobre el resto y por sí mismo encaminar procesos de mejoras que han de nacer de la nueva lógica¹⁰⁷. Por ello, en algunos puntos la recomendación central es que no se hagan modificaciones y que en cambio se dé lugar a que el proceso mismo de estabilidad institucional así como las reformas emanadas de la Constitución de 1994 operen en el sentido de mejorar la Justicia por el solo uso repetido e independiente de los instrumentos que ya posee.

En cuanto a la Administración Pública, para que una reforma de la misma sea exitosa debe prestar atención a los tres componentes institucionales que afectan la performance de la Administración: el marco institucional del país, la *governance* de la Administración Pública y

¹⁰⁶ Para la propuesta detallada en materia presupuestaria, véase Broda y Tommasi (1999). Para una revisión de la literatura de economía política sobre la que se fundamenta el análisis, véase Tommasi (1998).

¹⁰⁷ Entendemos, por ejemplo, que antes que proponer que se informatice el Poder Judicial es necesario cambiar los incentivos de los jueces, de manera que la necesidad de instalar computadoras se origine en ellos y su implementación sea funcional a sus fines. La existencia de las máquinas, por sí sola, no producirá los cambios más profundos que dificultan el funcionamiento de la Justicia. Esto nos remite a lo observado en Acuña y Tuozzo (1998), en torno de las sumas puestas a disposición de reformas en Argentina por parte de los organismos internacionales y la nimia proporción de las mismas que se ha ejecutado.

su estructura formal de incentivos (véase Benedetti, 1999). La cuestión se reduce a que mientras no se produzcan importantes reformas en los componentes institucionales, no estarán presentes los requisitos necesarios para dotar de credibilidad y efectividad a la estructura formal de incentivos.¹⁰⁸

Con ese fin, lo más importante es dar solución a ciertos problemas implícitos en las relaciones entre el electorado y los gobernantes y entre estos últimos y los agentes públicos no electos, que son las que minan la credibilidad y efectividad de la Administración Pública. Las reformas del sistema electoral sugeridas, que apuntan en la dirección de hacer más directa y ‘responsable’ la relación de los políticos con sus votantes, cuentan entre sus efectos el de limitar el margen de discrecionalidad de los políticos y por ende, reducir el potencial de conductas oportunistas: un político que pueda ser de alguna manera “controlado” por sus votantes tendrá incentivos a preocuparse más por proveer bienes públicos (como ser una Administración Pública eficiente).

En el mismo sentido se orientan las propuestas de reforma institucional del Congreso y la Justicia, así como las propuestas en materia de procedimientos presupuestarios. Una mayor permanencia de los legisladores en sus cargos, así como su mayor interés y capacidades de contralor a través del presupuesto y otras vías, ha de poner en funcionamiento mecanismos que les permitan controlar a la Administración Pública.

Sintetizando, en este estudio hemos intentado realizar un análisis de la estructura de *governance* de la Argentina a partir de un enfoque de equilibrio general institucional por el que se supone que es en la *interacción* entre instituciones y considerando la intervención de elementos informales como un todo dinámico que se puede acceder a la comprensión y análisis de los condicionantes del funcionamiento institucional de un país. Hemos intentado avanzar de manera integral, aunque las limitaciones siempre se imponen y los esfuerzos resultan ser parciales, incompletos. De manera de superar algunas de las limitaciones, se han hecho supuestos que por cierto requieren mayor evidencia para poder avanzar en la conformación del diagnóstico. Es imperativo avanzar en el análisis empírico más detallado en varios frentes si se desea precisar y profundizar el diagnóstico,

En el área del Congreso, se impone dilucidar y aportar evidencia a la naturaleza de la disciplina partidaria, de manera de sustentar adecuadamente el supuesto de la disciplina descentralizada en líderes provinciales. Asimismo, es necesario profundizar el conocimiento disponible acerca del funcionamiento de las comisiones legislativas, el proceso de asignación de legisladores a las mismas, la dinámica de proliferación de comisiones y la pertinencia de la

¹⁰⁸ En este sentido, son contraproducentes las constantes modificaciones que se realizan al organigrama, con la consiguiente reasignación de funciones entre ministerios y variación de las denominaciones. Aún en este aspecto, una mayor estabilidad institucional envía a la sociedad señales de permanencia y previsibilidad que favorecen la ejecución de todo tipo de tareas y ciertamente facilitan el normal funcionamiento de la economía. Aquellas modificaciones que imprescindiblemente deban hacerse al organigrama, deberán en todo caso ser sometidas a la aprobación del Congreso, de manera de imprimir a la reforma de la relevancia, reflexión, y durabilidad que merece.

estructura de comisiones a los efectos de promover la especialización que dé lugar a la buena legislación y control de la política pública.

En el área de Justicia, avanzar en el conocimiento de los condicionantes que se imponen a los jueces de la Corte Suprema de Justicia para la toma de decisiones en fallos y el rol del presidente y su mayoría legislativa entre esos condicionantes. También es necesario avanzar en el estudio “hacia adentro” del funcionamiento del poder judicial.

En el área de Administración Pública, es necesario develar hasta qué punto interviene el Congreso en su rol de principal de la Administración y en qué medida su único principal es el Ejecutivo, así como verificar la sensación de que el alto grado de incoherencia y “balcanización” de las políticas públicas se relaciona con luchas interministeriales por espacios de poder. Más generalmente, el estudio integral de ciertas áreas específicas de política pública, permitirá profundizar el diagnóstico.

Esta agenda opera como incentivo para quienes estamos interesados en aportar a la discusión acerca de los determinantes del desarrollo económico y general de la Argentina, desde una perspectiva cercana a la Nueva Economía Institucional. No obstante, aún si dicha agenda hubiera sido completada, mediante este enfoque se habrá realizado tan sólo un aporte a la discusión, que difícilmente pueda ser resuelta desde una sola óptica. Claro que no debe ser desmerecido el esfuerzo; se habrá contribuido a la comprensión del sistema institucional argentino con evidencia hasta ahora ausente y con un grado de detalle empírico poco usual en nuestro medio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, C.H. y M. Tommasi (1999) "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America", Documento de Trabajo N°20, CEDI. También Working Paper del Yale Center for International and Area Studies.
- Acuña, C.H. y Tuozzo (1998) "El impacto de los Bancos Multilaterales de Desarrollo sobre la participación de actores sociales en las reformas sectoriales de Argentina: Un análisis del proceso de reformas en los sectores salud y trabajo" versión extendida del capítulo a ser publicado en D. Tussie (comp.) La sociedad civil, el BID y el Banco Mundial: luces y sombras en la construcción de una nueva relación, EUDEBA, Buenos Aires, (en prensa, fecha de publicación 2000)
- Argyres, N. y J. Liebeskind (1999) "Contractual commitments, bargaining power and governance inseparability: Incorporating history into transaction cost theory" *Academy of Management Review*, 24: 49-63.
- Argyres, N. y J. Liebeskind (1999) "Governance inseparability, competition and industry evolution" Mimeo, Marshall School of Business, University of Southern California, Julio.
- Bambaci, J., T. Saront y M. Tommasi (1999) "The Political Economy of Economic Reforms in Argentina" Documento de Trabajo N°28, CEDI.
- Barzel, Y. (1982) "Measurement Cost and Organization of Markets", *Journal of Law and Economics*, N° 25.
- Bidart Campos, G. (1993) "El Federalismo Argentino desde 1930 hasta la actualidad", en Carmagnani, Marcello (coord.) Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bidegain, C.M. (1994) Curso de Derecho Constitucional, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Bidegain, C.M. (1995) Curso de Derecho Constitucional, Tomo III, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Benedetti, P. (1999) "Aspectos Institucionales de la Administración Pública. Implicancias para la Argentina", Documento de Trabajo N° 22, CEDI.
- Bohmer, M.F. (1997) "Actualización de la enseñanza del derecho: métodos, contenidos y organización (Algunas sugerencias para escapar al silencio del aula)", en Concurso Jurídico hacia el VIII Congreso Provincial de la Abogacía, Buenos Aires, Ediciones La Plata.
- Botana, N. (1977) El Orden Conservador, Buenos Aires, Sudamericana.
- Botana, N. (1993) "El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930", en Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, Marcello Carmagnani (coord.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Botana, N y A.M. Mustapic (1991) "La Reforma Constitucional frente al Régimen Político Argentino" en D. Nohlen y L. De Riz (comps.) Reforma Institucional y Cambio Político, Buenos Aires.

- Broda, M.A. y M. Tommasi (1999) Hacia una nueva institucionalidad del federalismo fiscal en Argentina. Cómo reducir la variabilidad del crecimiento y del empleo, Buenos Aires, CEA.
- Butta, M. (1957) “Intervenciones Federales 1853-1943”, Comisión de Estudios Constitucionales, Materiales para el Estudio de la Reforma Constitucional, Buenos Aires.
- Carrió, A. (1996) La Corte Suprema y su Independencia, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Cayuso, S.G. y M.A. Gelli (1988) “Ruptura de Legitimidad Constitucional: La Acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 1930”, Cuadernos de Investigaciones No 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derechos y Ciencias Sociales, UBA.
- Cayuso, S.G., M.A. Gelli y J.M. Miller (1987) Constitución y Poder político: Jurisprudencia de la Corte Suprema y técnicas para su interpretación, Tomo I, Buenos Aires, Astrea.
- Coase, R.H. (1937) “The Nature of the Firm”, *Economica*, No 4.
- Cooter R.D. y T. Ginsburg (1996) “Comparative Judicial Discretion - An Empirical Test of Economic Models.”, *International Review Of Law And Economics*, Vol. 16
- Cox, G. W. (1987) The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England, Cambridge University Press.
- Cox G. W. y M.D. Mc Cubbins (1999) “Political Structure and Economic Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes” Mimeo, UCSD.
- DiIulio, J.J.Jr. (ed.) (1994) Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Dixit, A.K. (1996) The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective, Cambridge, MIT Press.
- Drazen, A. (2000) Political Economy in Macroeconomics. Princeton University Press.
- Epstein, L. y J. Knight (1997) The Choices Justices Make, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Epstein, L. y S. O’Halloran (1999) Delegating Powers : A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers (Political Economy of Institutions and Decisions), Cambridge University Press.
- Epstein, L. y T.G. Walker (1995) “The Role of the Supreme Court on American Society: Playing the Reconstruction Game”, en Epstein, L. (ed.) Contemplating Courts, Washington, D.C., CQ Press.
- Frías, P. (1988) El Proceso Federal en la Argentina, Córdoba.
- Gely, R. y P.T. Spiller (1990) “A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions, with Applications to the *State farm* and *Grove City* Cases”, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 6.

- Gely, R. y P.T. Spiller (1992) “The Political Economy of Supreme Court Constitutional Decisions: The Case of Roosevelt’s Court-Packing Plan?”, en *International Review of Law and Economics*, Vol. 12.
- Gibson, E., E. Calvo y T. Faletti (1998) Reallocative Federalism: Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere, trabajo presentado en la Conferencia “Federalismo, Democracia y Políticas Públicas”, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México.
- Gunther, G. y K. Sullivan (1997 13th edition) Constitutional Law, Westbury NY, Foundation Press.
- Halperín Donghi, T. (1980) Proyecto y Construcción de una Nación . Argentina, 1846-1880, Caracas, Biblioteca Ayacucho.
- Hart, O. (1995) Firms, Contracts, and Financial Structure. Oxford: Clarendon Press.
- Hecko, H. (1977) A Government of Strangers: Executive Politics in Washington, Washington D.C., Brookings Institution.
- Helmke, G. (1998) “Methods for Measuring Judicial Independence: Preliminary Findings for the Case of Argentina (1976-1995)”, Mimeo.
- Henisz, W. (1998) “The Institutional Environment for Economic Growth”, Mimeo, University of Pennsylvania.
- Iacovello, M. (1996) “El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas”, Centro de Estudios en Política, Administración y Sociedad, Cuaderno de Investigación No 4.
- Iaryczower, M. y M. Tommasi (1999a) “Consensos básicos sobre relaciones fiscales federales y co-participación” Documento de Opinión N° 4, CEDI
- Iaryczower, M. y M. Tommasi (1999b) “Nueva Institucionalidad Fiscal Federal. Propuestas de Reforma Institucional al Federalismo Fiscal”, en M.A. Broda y M. Tommasi (comps.) Hacia una nueva institucionalidad del federalismo fiscal en Argentina. Cómo reducir la variabilidad del crecimiento y del empleo, Buenos Aires, CEA.
- Iaryczower, M., S. Saiegh y M. Tommasi (1998) “Algunas consideraciones sobre diseño óptimo de instituciones fiscales federales” en *Economica*, XLIV, 3: 145-183. La Plata, Argentina.
- Iaryczower, M., S. Saiegh y M. Tommasi (1999) “Coming Together: The Industrial Organization of Federalism”, Documento de Trabajo N°30, CEDI.
- Iaryczower, M., S. Saiegh y M. Tommasi (2000) “Making a Constitution. Incomplete Contracts and Institutional Design” Mimeo, Harvard y New York University.
- Iaryczower, M., P. Spiller y M. Tommasi (2000) “Judicial Decision Making in Unstable Environments: Argentina’s Supreme Court, 1935-1998” mimeo, Universidad de Berkeley.

- Jones, M. (1998) "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress", Documento de trabajo N°14, CEDI.
- Jones, M., G. Molinelli y S. Saiegh (1998) "Sistemas electorales". Documento de trabajo N° 9, CEDI.
- Jones, M. y V. Palanza (1999) "Una Propuesta de Reforma al Sistema Electoral Argentino: Internas semi-abiertas y distritos electorales reducidos" Documento de Trabajo N°29, CEDI
- Levy, B. y P.T. Spiller (1996) "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 10, No 2.
- Linz, J. y A. Valenzuela (Eds). 1993. The Failure of Presidential Democracy. Baltimore: John Hopkins Univ. Press.
- Mainwaring, S. y M.S. Shugart (1997) Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mc Cubbins, M.D. y F.M. Rosenbluth (1995) "Partisan Allocation of the Personal Vote in Japan and the United States", en Cowhey, P. y M. McCubbins (eds.) Structure and Policy in Japan and the United States, New York, Cambridge University Press.
- Moe, T. M. (1990) "The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy" en Williamson, O.E. (ed.) Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond, N.Y., Oxford University Press.
- Moe, T. y M. Caldwell (1994) "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems" en *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150: 171-95.
- Molinelli, G., V. Palanza y G. Sin (1999) Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio, Buenos Aires, CEDI/FGS, Editorial Temas.
- Muris, T.J., D.T. Scheffman y P.T. Spiller (1993) Strategy, Structure and Antitrust in the Carbonated Soft Drink Industry, Quorum Books.
- Mustapic, A.M. (1984) "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922", en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, No 93.
- North, D. (1981) Structure and Change in Economic History, New York, Norton.
- North, D. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, D. (1990b) "A Transaction-Cost Theory of Politics", en *Journal of Theoretical Politics*, 2 (4). Traducido al castellano en Saiegh, S. y M. Tommasi (comp.) La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones, Buenos Aires, Eudeba.
- North, D. y B. Weingast (1989) "Constitution and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", en *Journal of Economic History*, Vol. 49, No. 4.

- Persson T. y G. Tabellini (2000) Political Economics. Explaining Economic Policy. MIT Press.
- Piffano, H. (1999) “Descentralización Fiscal, Sistema Tributario Federal y Coparticipación Federal de Impuestos”, en M. A. Broda y M. Tommasi, Hacia una nueva institucionalidad del federalismo fiscal en Argentina. Cómo reducir la variabilidad del crecimiento y del empleo, Buenos Aires, CEA.
- Ramseyer, J.M. y E.B. Rasmusen (1997), “Judicial Independence In A Civil Law Regime: The Evidence from Japan”, en *Journal Of Law Economics & Organization*, Vol. 13, Nro. 2, Octubre.
- Saiegh, S. y M. Tommasi (1998a) La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones, Buenos Aires, EUDEBA.
- Saiegh, S. y M. Tommasi (1998b) “Federal Fiscal Institutions in Argentina. A Case Study in the Transaction Cost Theory of Politics”, Documento de Trabajo N° 11, CEDI Versión ligeramente resumida próxima a aparecer como “Le labyrinthe fiscal de l’Argentine et la théorie des coûts de transaction en politique” en *Problemes d’Amerique latine*.
- Saiegh, S. y M. Tommasi (1999a) “Why is Argentina’s Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth”, en *Journal of Applied Economics*, Vol. II, No. 1.
- Saiegh, S. y M. Tommasi (1999b) “An Incomplete-Contracts Approach to Intergovernmental Transfer Systems in Latin America” en Banco Mundial, Decentralization and Accountability of the Public Sector, próximo a aparecer.
- Sampson, C.I. y P.T. Spiller (1996) “Regulations, Institutions and Commitment: The Jamaican Telecommunications Sector”, en Levy, B. y P.T. Spiller (eds.), Institutions, Regulation and Commitment: The Case of Telecommunications, Cambridge University Press.
- Savedoff, W. y P.T. Spiller (1999) Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services, Washington D.C., BID.
- Schwartz, E.P. (1992) “Policy, Precedent, and Power: A Positive Theory of Supreme court Decision-Making” *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.8, No 2.
- Shugart, M.S. y J. Carey (1992) Presidents and Assemblies, New York, Cambridge University Press.
- Sommariva, L.H. (1929) Historia de las intervenciones federales en las provincias, Vol. I y II, Buenos Aires, Ateneo.
- Spiller, P.T. (1996a) “A Positive Political Theory of Regulatory Instruments - Contracts, Administrative Law or Regulatory Specificity”, en *Southern California Law Review*, Vol. 69, No. 2
- Spiller, P.T. (1996b), “Institutions and Commitment”, *Industrial and Corporate Change*.
- Spiller, P.T. y M. Tommasi (1999) Las fuentes Institucionales de Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional, CEDI, FG&S-PNUD

- Spiller, P.T. y S. Urbiztondo (1994) "Political Appointees vs. Career Civil Servants: a Multiple-Principals Theory of Political Institutions", *European Journal of Political Economy*, Vol.10.
- Spiller, P.T. y B.A. Zelner (1997) "Product Complementarities, Capabilities, and Governance: A Dynamic Transaction Cost Perspective", en *Industrial and Corporate Change*, Vol. 6, No. 3.
- Stepan, A. and C. Skach (1993) "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism" en *World Politics*, Vol. 46, No. 1. (Oct., 1993), pp. 1-22.
- Stigler, G. (1992) "Law or Economics", *Journal of Law and Economic*, No 35.
- Strasser, C. (1999) Democracia y desigualdad. Sobre la "democracia real a fines del siglo XX, Buenos Aires, CLACSO.
- Tommasi, M. (1998) "Instituciones y Resultados Fiscales" en *Desarrollo Económico* vol. 38, N°149. Abril - Junio.
- Tsebelis, G. (1995) "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", en *British Journal of Political Science*, 25. Traducido al castellano en Saiegh, S. y M. Tommasi (comp.) La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones, Buenos Aires, Eudeba.
- Vanossi, J.R. (1964) Situación actual del Federalismo, Buenos Aires, Ediciones Depalma.
- Weingast, B.W. y W. Marshall (1988) "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, like Firms, Are Not Organized as Markets?", en *Journal of Political Economy*, 96 (11). Traducido al castellano en Saiegh, S. y M. Tommasi (comp.) La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones, Buenos Aires, Eudeba.
- Williamson, O.E. (1989) The Economic Institutions of Capitalism, New York, Free Press.
- Williamson, O.E. (1996) The Mechanisms of Governance, Oxford University Press
-