

Centro Internacional de
Globalización y Desarrollo

International Center for
Globalization and Development

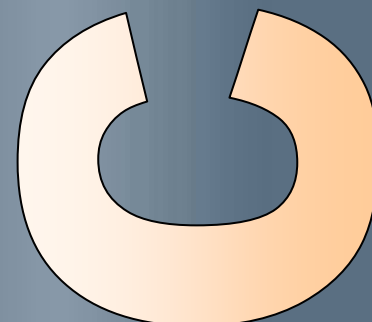
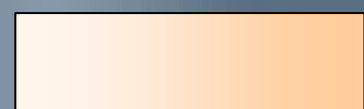
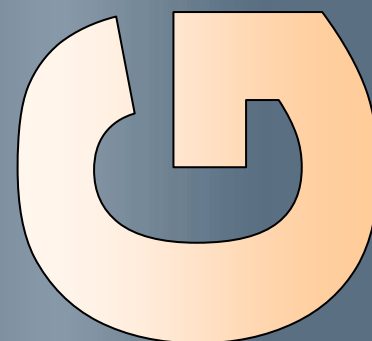
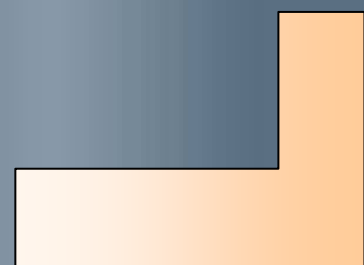
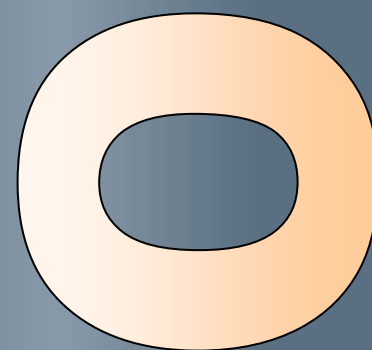
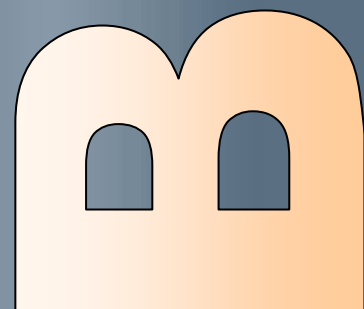
Documento de Trabajo # 02
Working Paper

**Un País Sin Rumbo:
Política, Políticas Públicas y
Desarrollo en la Argentina
(con una leve comparación al caso chileno)**

Mariano Tommasi

Agosto, 2007 – August, 2007

CIGLOB – www.ciglob.org
Contact Us / Contáctenos: contact@ciglob.org
Santiago, Chile.



Un País Sin Rumbo
Política, Políticas Públicas y Desarrollo en la Argentina
(con una leve comparación al caso chileno)*

Mariano Tommasi**
Universidad de San Andrés

Agosto de 2007

*Documento a presentarse en la reunión del proyecto de Economía Política del Cono Sur, Diálogo Inter-Americano y Centro Internacional de Globalización y Desarrollo.

** Este trabajo se basa en varios años de colaboración con Pablo Spiller y otros colegas. Especialmente, hace uso de Spiller y Tommasi (2003, 2007, y 2007b). Agradezco el apoyo de la Fundación Ford y de la Fundación John Simon Guggenheim.

Introducción

Durante la década de 1990 Argentina se embarcó en un ambicioso programa de reformas económicas, constituyéndose durante la década en el “alumno ejemplar” para la implementación del denominado Consenso de Washington. El eje central de ese esfuerzo de estabilización más reforma estructural fue el régimen monetario conocido como “la convertibilidad”, que ataba rígidamente el peso al dólar a una tasa de uno a uno. Luego de décadas de políticas mercado-internistas, estancamiento y crisis fiscales que llevaron a la hiperinflación en 1989, la Argentina parecía haber encontrado el rumbo.

A pesar de una performance macroeconómica excelente en términos de crecimiento y de baja de la inflación durante buena parte de la década, la economía argentina entró en 1998 en una larga recesión, que explotaría en Diciembre de 2001 en una de las peores crisis de la historia económica reciente. En definitiva, los años 90 fueron un episodio más en la larga historia de ilusión y desencanto que ha caracterizado al país durante la mayor parte del siglo XX (Gerchunoff y Llach, 2003).

La mayoría de los analistas ha tendido a echarle la culpa de esta pobre performance de la economía argentina a malas políticas económicas. Este trabajo tiende a coincidir con dicha apreciación, pero pone el énfasis no tanto en el contenido de las políticas públicas, sino en ciertas características de estas políticas y del proceso de *policymaking*, incluyendo la estabilidad de las políticas, el grado de *enforcement*, la capacidad de compromiso a futuro, y la capacidad de realizar ajustes a las políticas cuando resulta necesario.

Las políticas públicas en la Argentina son inestables, de una manera que debilita su credibilidad desde el punto de vista de los actores económicos, y esto las vuelve menos efectivas en elicitar (a) los comportamientos económicos que se pretende inducir (la inversión, el ahorro, la creación de empleos, etc.) y por lo tanto (b) los objetivos últimos tales como el crecimiento sostenido, la superación de la pobreza, etc. Las políticas argentinas no sólo son inestables, sino que también están pobremente coordinadas entre los distintos niveles de la estructura federal de gobierno, y muchas veces también pobremente coordinadas entre ministerios, agencias, y programas del sector público nacional. En muchos casos es evidente que no se realizan las inversiones en capacidades necesarias para producir políticas públicas más efectivas. El Estado argentino es, en líneas generales, incapaz de implementar efectivamente sus políticas.

En la línea de análisis reflejada en este trabajo argumentamos que estas propiedades de las políticas en la Argentina son el resultado de las características del proceso de *policymaking*. Legados históricos así como el contexto institucional hacen que el Congreso argentino sea una arena poco profesionalizada y de escasa relevancia en la elaboración de políticas públicas. Los legisladores argentinos duran muy poco en sus cargos, y en la mayoría de los casos tienden a tener sus lealtades atadas a elites políticas provinciales con escaso interés en la calidad de las políticas públicas nacionales. Adicionalmente, el presidente tiene poderes

proactivos que resultan demasiado amplios en la práctica. A causa de estos y otros factores, los actores políticos relevantes carecen de una arena institucionalizada en la cual realizar posibles acuerdos y compromisos con respecto a las políticas, que puedan luego ser sostenidos en el tiempo. Tampoco pueden delegar la implementación de acuerdos de política a una burocracia profesionalizada, competente e independiente, porque no existe. De modo similar, tampoco el Poder Judicial es un árbitro imparcial capaz de hacer el *enforcement* de acuerdos a través del tiempo, porque se trata de un poder débil y politizado, generalmente sumiso al gobierno de turno.¹ Por todo esto, el proceso de hacer políticas se convierte en un juego no cooperativo en el cual cada actor se comporta de manera oportunista y trata de maximizar beneficios de corto plazo. Esto genera volatilidad de las políticas, escasa coordinación, y limitado *enforcement*. Los actores políticos, sociales y económicos (tanto domésticos como extranjeros) descreen de la capacidad de la *polity* argentina de generar políticas creíbles. En su intento de superar este problema de credibilidad, los hacedores de política argentinos ocasionalmente recurren a mecanismos de enorme rigidez (tal como el régimen de convertibilidad y el sistema de coparticipación de impuestos); mecanismos que ante la presencia de situaciones que requerirían capacidad de ajuste a circunstancias cambiantes, generan costos enormes.

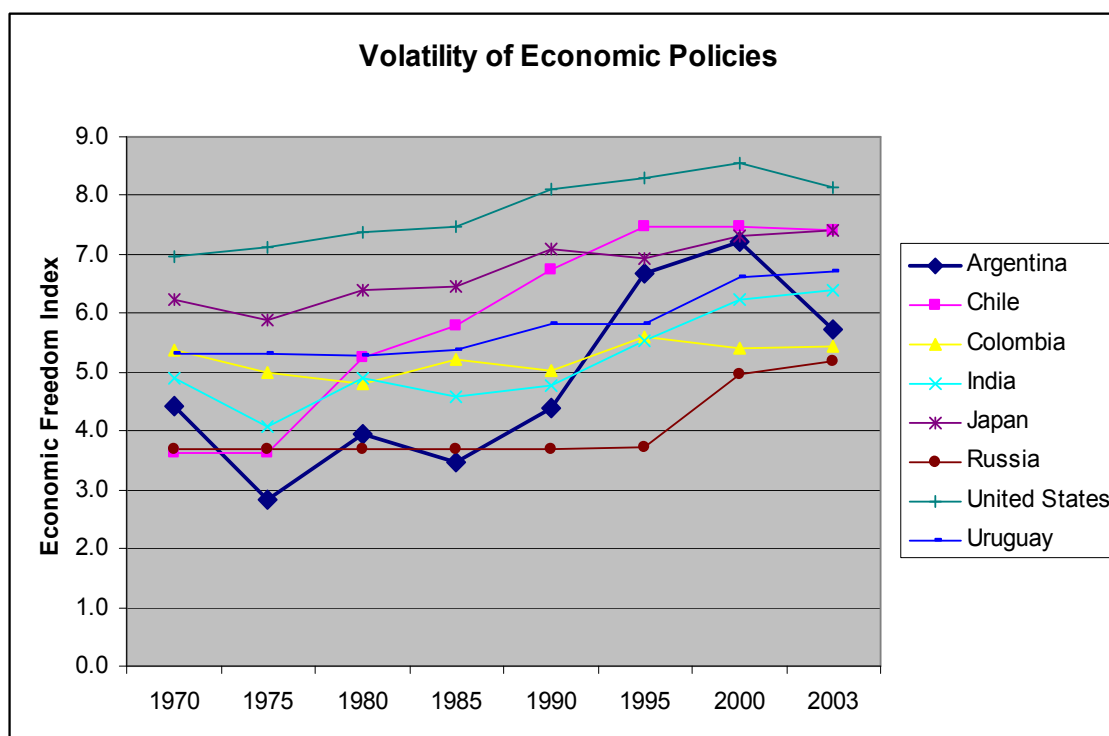
Las políticas públicas en la Argentina

Quizás la característica más notable de las políticas públicas en la Argentina es su inestabilidad. Se puede intentar construir un índice agregado de estabilidad de la política económica utilizando indicadores internacionales tales como el índice de Libertad Económica del Mundo elaborado por el Instituto Fraser de Canadá. La figura 1 muestra el valor de dicho índice desde 1970 hasta 2003 para un pequeño conjunto de países, a modo ilustrativo. Durante la década de los 70, la Argentina pasó de ser uno de los países con mayor libertad económica de la muestra, a ser el segundo con menor libertad económica luego de la Unión Soviética; luego en la década de los 90, escaló nuevamente a posiciones de mucha libertad económica, para empezar nuevamente a caer durante los 2000.² Compárese con la estabilidad de dicho indicador en países como Colombia, y con la transformación y posterior consolidación del proceso de liberalización económica en Chile. Tomando la muestra completa de 107 países, la Argentina es el cuarto país con mayor volatilidad a través del tiempo del índice Fraser.

¹ En muchas de estas características hay una diferencia notable con el caso chileno, diferencia que se debe más a una cuestión de equilibrio institucional general, y no a las normas constitucionales específicas que regulan, por ejemplo, las capacidades legislativas de la presidencia. Este tema se elabora en más detalle hacia el final del trabajo.

² Visto desde la perspectiva del proceso de reformas pro-mercado en América Latina, de acuerdo a Lora, Panizza y Quispe (2004), la Argentina es el único país junto a Venezuela en el cual ha habido un retroceso sustancial con respecto a dichas reformas. Véase también Forteza y Tommasi (2006).

Figura 1.
Volatilidad de las políticas económicas
Índice Fraser de Libertad Económica
(países seleccionados)



La Argentina padece inestabilidad de políticas no sólo a este nivel tan agregado, sino en muchas otras áreas. En Spiller y Tommasi (2007, capítulo 7) se documenta la volatilidad en varias políticas de gran relevancia, tales como la política fiscal, la política comercial, la política regulatoria, y las políticas sociales. En términos de los programas de lucha contra la pobreza, se observan importantes cambios de política sin que siquiera medie intervención del Congreso. Los programas sociales se modifican sustancialmente (reenfocando o incluso eliminando programas y creando otros diferentes) a cada cambio de ministro o de secretario del área.³ En muchos casos, estos cambios están asociados a importantes cambios en la distribución geográfica de los fondos correspondientes a los programas sociales. La principal agencia a cargo de estos programas sociales ha cambiado de rango en los últimos años de Secretaría, a Subsecretaría, y luego a Ministerio. La ocupación de este cargo ha oscilado entre tecnócratas altamente calificados, ex cantantes devenidos en candidatos a Vice-presidente, y esposas y hermanas de los presidentes de turno.

La volatilidad de las políticas acorta los horizontes de los actores económicos y sociales y reduce la efectividad de las políticas, llevando a resultados económicos y sociales muy inferiores a lo deseable. Los actores empresarios reflejan en comparaciones internacionales que la volatilidad de políticas en la Argentina es muy costosa para la operación de sus negocios. De acuerdo al Global Competitiveness Report, Argentina rankea 61 entre 75

³ Repetto y Moro (2004), Martínez Nogueira (2004), Sanguinetti (2002). Repetto (2002) está dedicado a un contraste entre los casos chileno y argentino.

países en términos de cuan costosos son los cambios legales para la operación de los negocios (un número mayor significa costos mayores). De la misma manera, según Hopenhayn y Neumeyer (2003) la incertidumbre con respecto a las políticas comerciales ha tenido un impacto negativo sobre la performance económica de la Argentina en la segunda mitad del siglo XX.

El *enforcement* de las políticas en Argentina también es pobre. El país aparece en el fondo de la lista en términos de su capacidad de hacer cumplir las leyes impositivas, las contribuciones a la seguridad social, y el pago de los salarios mínimos. Argentina rankea en exactamente el último lugar (75) en términos del cumplimiento de las leyes de salarios mínimos, y 70 de 75 en el cumplimiento impositivo.⁴ (Chile aparece como el séptimo país más efectivo en este terreno). Este *enforcement* tan pobre debilita la credibilidad de las políticas públicas en Argentina. A diferencia de lo que ocurre en otros países como Chile (Aninat y otros, 2006), la legislación en Argentina no constituye una moneda fuerte para los intercambios políticos a través del tiempo.

Esta falta de credibilidad a veces se trata de compensar a través de la adopción de mecanismos sumamente rígidos. Quizás el ejemplo más notable ha sido la ley de convertibilidad, un chaleco de fuerza autoimpuesto en 1991, que impedía cualquier acción de política monetaria por parte de las autoridades en respuesta a los diversos shocks a los que estuvo sometida la economía del país durante el período. Es interesante encontrar que uno de los pocos indicadores comparativos internacionales de característica de las políticas públicas en el cual la Argentina parecía lucir bien era en términos de la estabilidad de su política cambiaria. En una encuesta en Abril de 2007, sólo 8 meses antes de que el mecanismo volara por los aires, empresarios internacionales rankeaban a la Argentina como el octavo país más estable en términos de su política cambiaria. (Cualquier medida ex post presenta a la Argentina como el país con mayor volatilidad en toda la muestra.) Esto sugiere que la Argentina solo parece lograr cierta credibilidad temporariamente a través de mecanismos sumamente rígidos, que a la larga pueden acarrear costos enormes.

La historia del federalismo fiscal en la Argentina provee otro claro ejemplo de la incapacidad de llevar a cabo políticas eficientes y flexibles (Tommasi 2006). Intentando protegerse del oportunismo de otros actores, las autoridades provinciales y nacionales han ido introduciendo toda clase de rigideces en el mecanismo de coparticipación federal de impuestos. Esta rigideces, incluyendo el atar ciertos impuestos a ciertos gastos específicos, generó numerosas ineficiencias durante los 80 y los 90. Uno de los ejemplos más notables a nivel macroeconómico fue el acuerdo del gobierno nacional en 2000 de transferir sumas fijas a las provincias independientemente del nivel de recaudación. Con la gran contracción económica de 2001, dado el chaleco de fuerza de la Convertibilidad, así como la negativa de los acreedores de absorber nueva deuda, resultó imposible para el gobierno nacional cumplir dichos compromisos intergubernamentales. Las disputas políticas con respecto a la distribución de los escasos recursos fiscales, y la incapacidad de coordinar un ajuste en las cuentas de los distintos niveles de gobierno, ha sido interpretada por numerosos

⁴ Véase el capítulo 7 de Spiller y Tommasi (2007) para todos los detalles y referencias correspondientes a los datos mencionados en esta sección.

observadores, incluyendo el Fondo Monetario Internacional como una de las causas próximas del default argentino y de la debacle de 2001-2002.⁵

Para darle un poco de textura a la descripción de las características de las políticas públicas argentinas, presentamos ahora un breve resumen de uno de los ejemplos analizados en el capítulo 7 de Spiller y Tommasi (2007), la política de negociaciones comerciales internacionales. Estas negociaciones son cruciales para un país como la Argentina dado que el acceso a los mercados internacionales puede ser la llave para el desarrollo del país. La mejor forma de expresar sintéticamente cómo la Argentina realiza su política en esta área es tomar las palabras de uno de los principales expertos en el tema, Roberto Bouzas, quien dice lo siguiente.

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

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

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

La descripción que Bouzas y Pagnotta hacen de las características de las políticas y del proceso de elaboración de las mismas en el terreno del comercio internacional, sugiere varios puntos importantes para las preocupaciones más generales de este trabajo. Esa descripción es, a la vez, consistente con la caracterización de un conjunto más amplio de

⁵ Véase Ardanaz, Leiras y Tommasi (2007) para referencias más detalladas.

políticas públicas realizada en Spiller y Tommasi (2007, capítulo 7). Las características del proceso de elaboración de políticas ilustradas incluyen: un proceso presupuestario que da excesiva discrecionalidad a ciertos actores dentro del ejecutivo, escasa participación por parte del Congreso, inestabilidad en los estructura administrativa a cargo de la implementación de políticas, alta rotación del personal en los puestos altos de la administración, escasa cooperación entre actores nacionales y subnacionales, gobernadores de provincia que aparecen como actores relevantes en la discusión de políticas nacionales, e incumplimiento de promesas recurrente.

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

El proceso de *policymaking* en la Argentina

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

La inestabilidad democrática es sólo uno de los factores que confluye a determinar el sistema de incentivos actual del sistema político argentino. Hay también algunos “detalles” de las instituciones políticas argentinas que atentan contra la calidad del *policymaking*. Un conjunto de factores, dentro de los que se destacan los mecanismos electorales, han llevado a que el poder político institucional no radique en arenas nacionales, sino en espacios políticos provinciales con escaso interés en la calidad de la política pública nacional, lo cual introduce una serie de efectos que se refuerzan unos a otros, debilitando el espacio de producción de políticas públicas e incluso afectando desfavorablemente la calidad de la democracia.

El proceso de *policymaking* en la Argentina puede resumirse en algunas proposiciones, que enunciaremos en esta sección, y que luego intentamos documentar y explicar en el resto del documento.

1. El congreso nacional no es un espacio importante en el debate y elaboración de las políticas públicas
2. El ejecutivo tiene, muchas veces, excesiva discrecionalidad para impulsar políticas unilateralmente

3. Los poderes políticos provinciales (especialmente los gobernadores) son actores muy relevantes en la arena política nacional
4. Hay una interacción simbiótica ente la política y las políticas a nivel nacional y provincial
5. Consideraciones ligadas al federalismo fiscal se entrecruzan con prácticamente toda decisión de política pública nacional, agregando dificultades transaccionales y desviando el foco de atención de las cuestiones de fondo
6. Existen pocos incentivos a invertir en desarrollar capacidades de *policymaking* de largo plazo
7. En general, la burocracia no es un cuerpo efectivo al cual delegarle la implementación técnica de los acuerdos políticos con respecto a las políticas públicas
8. El Poder Judicial no opera como un suficiente contralor de los actos de los otros poderes, de manera que no cumple un papel fuerte de mecanismo de *enforcement* de los acuerdos políticos o de políticas
9. Los actores no gubernamentales que participan en el proceso de políticas, al carecer de una arena suficientemente institucionalizada como para realizar intercambios políticos, tienden a seguir estrategias de maximización de beneficios de corto plazo.

En el resto del artículo exploramos las causas y los efectos de estas características del proceso de *policymaking*. También argumentamos que estas características tienden a reforzarse unas a otras a través del tiempo. Comenzamos en la sección siguiente con una breve introducción a las instituciones políticas en la Argentina

Las instituciones políticas en la Argentina

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

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

utilizando listas incompletas, con la salvedad de que ningún partido puede ocupar más de dos de las 3 bancas de la provincia.⁶

El primer gobierno constitucional en la Argentina se constituyó en 1862. La maquinaria formal de la democracia republicana operó hasta 1930, la primera vez que un gobierno militar destituyó a un presidente electo de acuerdo a las estipulaciones constitucionales. Entre 1930 y 1982, doce presidentes (tanto de jure como de facto) fueron removidos por la fuerza.

Desde los años 40, la escena política argentina ha estado ocupada por dos principales partidos políticos, el Partido Peronista (formalmente llamado Partido Justicialista, PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). La UCR, el más antiguo de los partidos vigentes, surgió en los años 1890 como un desafío a la dominación oligárquica. Obtuvo por primera vez la presidencia en 1916, luego de una reforma electoral democratizante en 1912. El PJ surgió en la década de 1940 bajo el liderazgo carismático de Juan Domingo Perón (presidente de 1946 a 1955 y de 1973 hasta su fallecimiento en 1974) y ha sido desde entonces el principal partido político del país. Históricamente la base socioeconómica de la UCR ha sido la clase media, y la base socioeconómica del PJ ha sido la clase trabajadora. A pesar de que dichas asociaciones se han mantenido hasta cierto punto hasta el presente, ambos son considerados partidos *catchall* cuyas posiciones tienden a oscilar alrededor del centro político. El peronismo tradicionalmente ha combinado una coalición metropolitana basada en la clase obrera y el pequeño empresariado industrial urbano, con una coalición “periférica” de grupos provinciales de la parte más rezagada económica y socialmente del país (Gibson 1997, Gibson y Calvo 2000). A pesar de que la mayoría de los votantes de esas provincias periféricas son pobres, las maquinarias políticas provinciales del PJ tienden a estar dominadas por elites políticas que tienen conexiones con el poder económico provincial.

Si bien terceros partidos (de izquierda y de derecha) han logrado ocasionalmente alguna notoriedad política, hasta el día de hoy dichos partidos han tenido una existencia efímera. Estos fracasos parecen deberse principalmente a la incapacidad de dichos partidos de construir una base de apoyo territorial semejante a la del PJ o (secundariamente) de la UCR, en un país con un “arrastre provincial” tan fuerte.⁷ Este arrastre provincial que explicamos más adelante, así como la sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas y más atrasadas, otorga un peso exorbitado en la política y el *policymaking* argentino a regiones rezagadas económica y socialmente y caracterizadas por prácticas políticas clientelísticas, y sub-representa a los segmentos más modernos, urbanos, ideológicos y programáticos de la sociedad argentina.

El Congreso, las carreras políticas, y la conexión provincial

⁶ Estos mecanismos electorales han funcionado en la Argentina de un modo que, como explicamos en detalle mas adelante, ha convertido a los líderes políticos provinciales, y no a los legisladores nacionales, en actores poderosos en la política nacional.

⁷ Véase Torre 2003, Calvo y Murillo 2004, Gibson 1996, así como la discusión más adelante en este trabajo.

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

Las afirmaciones con respecto al Congreso de los Estados Unidos se basan en una amplia literatura, especialmente el cuidadoso trabajo de Diermeier, Keane y Merlo (2005). No nos es posible replicar dicho trabajo para el caso argentino, pero Stein y Tommasi (2005) construyeron un indicador de las capacidades de *policymaking* de los Congresos en 18 países de América Latina. Ese índice trata de capturar algunas características organizacionales de dichas legislaturas, así como características individuales de los legisladores que se relacionan con la capacidad de involucrarse en actividad sustantiva de *policymaking*.⁸ El Cuadro 1 reproduce dicho índice, donde se puede observar que Argentina es uno de los 5 países con valores menores del índice.

Cuadro 1. Capacidades de *Policy-Making* de las Legislaturas Latinoamericanas

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

Fuente: Stein y Tommasi (2005) y referencias.

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

⁸ Véase también Saiegh (2005) y referencias.

Organización legislativa

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

Los legisladores argentinos no están demasiado interesados en convertir al Congreso en un ámbito institucionalizado con fuertes capacidades de policymaking.⁹ Esto es el resultado de sus incentivos de carrera, que a su vez se relacionan con la corta duración de las carreras parlamentarias

La brevedad de las carreras legislativas

Los legisladores argentinos no duran mucho tiempo en el Congreso. Entre 1983 y 2003, el típico legislador estuvo sólo un período en el Congreso. Sólo el 20% de los legisladores son reelectos (cuadro 2). En contraste, en Estados Unidos el legislador promedio sirve entre 5 y 6 períodos. La distribución del número de períodos en el congreso de los legisladores argentinos es casi idéntica a la de los legisladores costarricenses en un lapso en que la reelección de dichos legisladores no estaba permitida, como lo muestra el cuadro 3. Más generalmente, las tasas de reelección en Argentina son muy bajas en comparación a otros países. El cuadro 4 muestra las tasas de reelección para algunos países. La Argentina presenta la menor tasa de reelección con excepción de México, donde la reelección está prohibida. ¿Por qué no son reelectos los legisladores argentinos? Una posibilidad sería que los votantes argentinos eligen sacarse de encima a representantes ineptos o corruptos. Pero una inspección más detallada del cuadro 4 muestra que ese no parece ser el caso. La razón para las bajas tasas de reelección no radica en el electorado, sino en aquellos que tienen el poder para conformar las listas de los candidatos, dado que en el caso argentino un porcentaje muy bajo de legisladores se presenta a reelección.

⁹ Esto se puede verificar también en la falta de interés que los propios legisladores han demostrado con respecto a la cuestión de la “modernización parlamentaria”, un tema que ha contado con numerosas ofertas de apoyo financiero de organismos internacionales y de gobiernos extranjeros. Danesi (2004, sección 4.2) sintetiza la historia de la Comisión para la Modernización del Congreso.

Cuadro 2.
Tasas de reelección a la Cámara de Diputados Argentina, 1985–2003

Año	Porcentaje de diputados reelectos	Año	Porcentaje de diputados reelectos
1985–87	29.2	1995–97	14.7
1987–89	22.0	1997–99	20.4
1989–91	18.9	1999–2001	23.6
1991–93	16.2	2001-03	15.4
1993–95	14.2	Average 1985–2003	19.4

Fuente: Elaborado en base a Molinelli, Palanza y Sin (1999) y de los records oficiales de la Cámara de Diputados de Argentina.

Cuadro 3
Períodos en el cargo, legisladores de Argentina y Costa Rica

Numero de periodos	Porcentaje de legisladores	
	Costa Rica (1949–90)	Argentina (1983–2001)
1	87	85
2	11	11
3+	3	4

Fuente: Carey (1996, p. 77) para Costa Rica, y elaboración propia en base a información en Molinelli, Palanza y Sin (1999) y de los records oficiales de la Cámara de Diputados de Argentina.

Cuadro 4
Tasas de reelección, países seleccionados

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

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

Habiendo visto que la alta rotación de los legisladores no se debe a elecciones de los votantes, en las próximas secciones estudiamos en más detalle la naturaleza de las carreras políticas en la Argentina, así como las decisiones de nominar nuevamente o no a los candidatos a una banca legislativa.

Las carreras políticas

Los miembros del congreso argentino no desarrollan carreras legislativas profesionales. A pesar de eso, no se trata de *outsiders* políticos tampoco. Esto nos ha llevado a llamarlos, en trabajos anteriores **políticos profesionales – legisladores aficionados** (Jones y otros, 2002). A pesar de que la mayoría de los diputados y senadores solo están un período en el Congreso, la gran mayoría de ellos viene de y vuelve a una carrera política, generalmente en el ámbito provincial. Jones (2004) y Jones y otros (2003) estudian las carreras de los legisladores argentinos antes y después de estar en el Congreso. Ellos encuentran que casi 2/3 de los legisladores provienen de carreras políticas, mayormente ligadas a la provincia, y que alrededor del 85% regresa luego a posiciones políticas, también en su mayoría ligadas a la actividad provincial.

La conexión subnacional y la política provincial

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

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

Luego de la presidencia, la gobernación de una provincia es el puesto de mayor peso institucional en el sistema político argentino. Los gobernadores, generalmente de manera colectiva, han constituido el principal contrapeso a la autoridad presidencial, aún más que el Congreso o el Poder Judicial (De Luca, 2004).

Los dos partidos principales han tendido a ejercer un gran dominio de la política a nivel subnacional. El PJ ha controlado casi 2/3 de los gobiernos de provincia entre 1983 y 2003, llegando en algunos momentos a controlar el 78% de las gobernaciones. La UCR ha controlado el 23% de las gobernaciones en promedio, llegando a controlar 1/3 de las mismas. Ningún otro partido en esos 20 años controló más de una provincia en cada momento del tiempo. Otra característica notable es el alto grado de repetición de nombres en las gobernaciones provinciales (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2007). Esto señala que en muchas provincias, los gobiernos han sido controlados por un individuo o por una familia durante largos períodos.¹⁰ También, una revisión de estos nombres demuestra que muchas de las figuras políticas nacionales han sido gobernadores provinciales durante muchos años. Todos los candidatos presidenciales de los dos partidos mayoritarios han sido gobernadores provinciales. Más aún, Ardanaz, Leiras y Tommasi (2007) encuentran que la posibilidad de una exitosa proyección a la política nacional está negativamente asociada con indicadores de la calidad de la democracia a nivel provincial. Por ejemplo, de 1983 a esta parte, casi todas las provincias han modificado sus constituciones y otras normas para centralizar más el poder en la figura del gobernador; tres de las cuatro provincias que a partir de estas

¹⁰ Gibson (2004) provee una vívida descripción de uno de los ejemplos más claros de lo que él denomina “autoritarismo subnacional”, el caso de la provincia de Santiago del Estero que ha sido prácticamente “poseída” por el caudillo peronista Carlos Juárez desde que asumió por primera vez la gobernación en 1949. Bill-Chavez (2003) provee una descripción semejante para el caso de San Luis, dominada por muchos años por Adolfo Rodríguez Saa y su familia. (Alberto Rodríguez Saa acaba de ser reelecto gobernador en agosto de 2007 con más del 80% de los votos). Véase también las descripciones de otras provincias realizadas por antropólogos, historiadores y politólogos locales, que se recogen en Amaral y Stokes (2005), y las que se resumen en Cherny y Vommaro (2004).

reformas permiten la reelección indefinida de los gobernadores son las que han generado los candidatos presidenciales del peronismo en la última elección presidencial en 2003 (La Rioja, San Luis, y Santa Cruz). Entre los indicadores de calidad del funcionamiento de la democracia local se incluyen variables tales como la independencia del Poder Judicial. Estas tres provincias también se encuentran entre aquellas con mayor grado de manipulación del poder judicial, manipulación que tuvo lugar bajo la gobernación de aquellos políticos que luego fueron candidatos presidenciales (y de hecho, presidentes). Parece ser una “máxima” del sistema político argentino, que cuanto más poder se acumula, en provincias menos democráticas, más probable es convertirse en una figura de peso a nivel de la política nacional – un mecanismo de selección adversa (e incluso de *moral hazard*) bastante poco auspicioso para la calidad de la democracia argentina.

La dominación que ejercen unas pocas personas sobre la política provincial ha tendido a reforzarse desde el retorno a la democracia en 1983 hasta ahora. Un mecanismo han sido las ya mencionadas reformas institucionales realizadas a nivel provincial, por los mismos gobernadores con grandes mayorías en las legislaturas provinciales y con el manejo de un gran número de recursos institucionales y políticos. Otro mecanismo ha sido la progresiva descentralización del sector público argentino, que ha llevado a que un mayor número de actividades públicas de alto retorno político tales como la distribución de empleo público y de beneficios sociales se concentren a nivel provincial. Del mismo modo, las reformas de los años 90 que tendieron a reemplazar las políticas de bienestar de corte universalista por los programas sociales focalizados contribuyen a la focalización territorial del negocio político y al uso clientelar de los mecanismos de distribución (Weitz-Shapiro 2007, Levitsky 2007, Brusco, Nazareno y Stokes, 2005)

De acuerdo a calificados observadores (Jones 2004, Calvo y Murillo, 2004), la dominación del nivel político provincial tiende a ejercerse principalmente en base a patronazgo, *pork barrel*, y clientelismo. Las campañas políticas, tanto para las elecciones primarias (las “internas”) como para las elecciones generales se financian principalmente a través de estos recursos. Los líderes políticos provinciales controlan estos recursos. Su poder no se restringe al ámbito provincial; hay mecanismos políticos e institucionales que permiten a los gobernadores obtener apalancamiento político nacional, a través del control de los contingentes de la provincia en el congreso nacional. Un mecanismo clave es el control de los mecanismos de selección de candidatos para el congreso nacional.

Selección de candidatos

A diferencia de otros países en los cuales el gobierno está a cargo de regular las elecciones primarias para candidatos nacionales y provinciales, en el caso argentino esto está a cargo de los propios partidos políticos.¹¹ Las internas involucran un importante esfuerzo de movilización de votantes por parte de las listas internas en competición. Cuando se realizan elecciones primarias, el éxito depende casi exclusivamente de los recursos financieros y la capacidad de movilización del candidato. La cuestión de si el candidato ha representado fielmente o se espera que represente fielmente los intereses de sus

¹¹ Esta sección se basa en los trabajos de De Luca, Jones y Tula (2002) y Jones (2004).

constituencies, generalmente no tiene ningún impacto sobre el éxito en las internas. Pero en muchos casos, los candidatos se eligen no en primarias, sino en cónclaves dominados por los líderes o el líder partidario provincial. En cualquiera de los casos los mecanismos de selección están totalmente dominados por los líderes partidarios a nivel provincial, ya que aún cuando se convoca a elecciones primarias, estas consisten mayormente en demostraciones de fuerza del aparato partidario. En palabras de José Luis Lizurume, gobernador de Chubut de 1999 a 2003, “la interna es aparato puro”.¹²

En síntesis, son variables políticas de nivel provincial el principal determinante de quienes son elegidos al congreso nacional.

El Senado argentino en perspectiva comparada

Para darle una perspectiva comparativa a algunas de las afirmaciones previas, cerramos esta parte del trabajo con una breve comparación entre el senado argentino y el senado brasileño. Nótese que estamos comparando a la Argentina con otro país fuertemente federal, un caso que ha sido caracterizado por prestigiosos observadores como uno en el cual los gobernadores subnacionales tienen un papel muy importante en la arena nacional, y en el cual se supone que las carreras políticas tienen un fuerte anclaje en las unidades subnacionales (los estados brasileños). (Véase por ejemplo Mainwaring 1999 y Samuels 2003). La comparación se basa en una encuesta realizada a senadores de ambos países por Mariana Llanos (Llanos 2003). La evidencia de esta encuesta sugiere que el Senado argentino es un cuerpo con menores capacidades para influir en el diseño de las políticas públicas que su par brasileño, y que los senadores argentinos se deben a sus líderes provinciales en mayor medida que en el caso brasileño.

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

La mayoría de los senadores argentinos tienen una visión negativa con respecto a la importancia de las comisiones legislativas. Nueve de cada 10 responde que el funcionamiento del sistema es dificultado por un número excesivo de comisiones; sólo el 21% de los senadores brasileños expresan esa opinión. Más de la mitad de los respondientes argentinos dicen que las comisiones no son el espacio para la discusión técnica de los proyectos de ley; sólo el 11% de los brasileños coinciden. El 87% de los argentinos dice que el trabajo en las comisiones no es suficiente apreciado por sus pares, que muchas veces no participan en las reuniones. Sólo la mitad de los legisladores brasileños expresa lo mismo. Del mismo modo, los senadores brasileños tienen una visión mas positiva que los

¹² Citado en Jones 2004, con referencia a la edición del 18 de julio de 2003 del Diario El Chubut.

argentinos con respecto a todos los insumos técnicos a disposición del congreso, incluyendo el apoyo técnico, la oficina de informaciones, los servicios de computación, la biblioteca, y la infraestructura.

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

El juego fiscal federal

La política y las políticas nacionales y subnacionales se encuentran entrelazadas de una manera muy peculiar en el caso argentino, debido a ciertos *links* políticos y fiscales que remarcamos en este trabajo.

Las provincias llevan a cabo una alta fracción del gasto público, pero recolectan una fracción relativamente menor de los impuestos. El gasto subnacional es del orden del 50% del gasto consolidado del sector público argentino. Ese número llega hasta casi el 70% si uno excluye el sistema de pensiones y los pagos de intereses de la deuda, y se focaliza en los gastos “más discrecionales”. Más aún, el tipo de gasto en manos provinciales tiende a ser políticamente atractivo, tal como el gasto en empleo público y en programas sociales, cercanos a los intereses de *constituencias* con base territorial. En promedio las provincias sólo cobran un 35% del total de impuestos recaudados. El resto de su gasto se financia a partir de un pozo común de impuestos recaudados por el gobierno central y distribuido entre las provincias de acuerdo con el mecanismo de la “Coparticipación Federal de Impuestos”. En muchas provincias pequeñas la proporción de recursos proveniente de este pozo común constituye más del 80% de sus recursos totales. Por lo tanto, los políticos locales disfrutan de los beneficios políticos de buena parte del gasto público, pero sufren una fracción muy menor de los costos políticos de la recaudación. Esta estructura fiscal, carente de correspondencia fiscal, es una de las razones por la cual muchos políticos profesionales prefieren desarrollar sus carreras al nivel provincial.

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

El juego por el cual se asignan estos fondos es fuente de múltiples distorsiones políticas y de política, tanto a nivel nacional como provincial. Este juego impacta sobre la calidad de la democracia tanto local como nacional. Poniendo el acento en el nivel provincial, los

votantes tienen incentivos a premiar a aquellos políticos que son más exitosos en extraer recursos “de Buenos Aires.” Estos políticos no necesariamente son los más honestos o los mejores administradores. Jones, Meloni y Tommasi (2007) muestran que los votantes argentinos, a diferencia de los de los Estados Unidos (Peltzman, 1992), premian a aquellos gobernadores que aumentan el gasto público, y que este efecto es más pronunciado en provincias con peores indicadores de calidad democrática. Es fácil darse cuenta que esta distorsión al funcionamiento de la democracia a nivel provincial también tiene posibles consecuencias indeseables en términos de eficiencia económica. Otra consecuencia negativa del juego fiscal federal sobre las políticas públicas viene dada por la incertidumbre que padecen las administraciones provinciales sobre los fondos a recibir, que muchas veces dependen de coyunturas políticas del momento, más que de la respuesta eficiente a prioridades y necesidades de gastos genuinas.¹³

La historia y evolución del Sistema Federal de Coparticipación de Impuestos está plagada de ejemplos de manipulaciones políticamente oportunistas, ocasionalmente restringidas por mecanismos rígidos e ineficientes (Iaryczower et al 1999, Tommasi, 2006). El oportunismo ya sea unilateral, bilateral, o de una coalición más amplia de actores (del gobierno nacional, de una provincia, de un conjunto de provincias que resulta ser decisivo para un voto importante en el congreso) ha sido moneda corriente en la asignación de fondos a las distintas provincias. El ejecutivo ha gozado de amplia discreción a la hora de asignar geográficamente diversos ítems del presupuesto federal (Bercoff y Meloni, 2007). Tratando de evitar la posibilidad de cambios adversos en el futuro (por ejemplo, reducción de los fondos a alguna provincia), los actores políticos han ido incorporando progresivamente varios mecanismos que rigidizan al sistema, lo cual a su vez ha quitado margen de maniobra, impidiendo respuestas rápidas y efectivas ante diversas coyunturas macro y micro económicas. Un ejemplo lo constituye la práctica de hacer *earmarking* de lo recaudado de ciertos impuestos para solventar ciertos gastos específicos con claras implicancias regionales. Este *earmarking* ha llevado a un sistema rígido e intrincado de recolección y distribución de impuestos que ha sido denominado por los especialistas el “laberinto fiscal argentino”.

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

¹³ Por ejemplo, la probabilidad de que una jurisdicción que padece dificultades financieras reciba ayuda del gobierno federal, depende no tanto de un diseño óptimo en términos proveer seguros y de evitar problemas de *moral hazard*, como de la conveniencia de ese momento político del presidente, o de la capacidad de presión que el gobierno de la provincia pueda ejercer a través de su contingente legislativo en el Congreso nacional.

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

El débil *enforcement* del Poder Judicial

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

Los motivos detrás de este débil *enforcement* judicial radican más en cuestiones políticas que en problemas jurisprudenciales. Iaryczower, Spiller y Tommasi (2002 y 2007) muestran que los patrones de decisión de los jueces de la Suprema Corte argentina pueden ser explicados con un modelo de comportamiento muy semejante al utilizado para estudiar la Corte de los EEUU.¹⁴ Si bien el modelo explicativo es el mismo, los valores que han tomado ciertas variables independientes fundamentales en el caso argentino han llevado a que el comportamiento y la importancia de la Corte sean muy distintos. La historia política argentina ha llevado a que la Corte tenga un papel mucho menos importante que su par norteamericana.

Desde mediados de la década del 40 los jueces de la Suprema Corte argentina han tenido duraciones muy breves, de hecho entre las más bajas del mundo. Desde 1960 hasta mediados de los 90 los jueces argentinos tendían a durar menos de 5 años en sus cargos. Esta *tenure* tan breve ubica al país cerca del fondo de los rankings internacionales, en el entorno de un conjunto de países que tradicionalmente no se asocian con la estabilidad jurídica y la predominancia del estado de derecho (tales como Malawi, Pakistán o Perú), y a

¹⁴ Incluso ciertas similitudes constitucionales entre los dos países invitan a pensar que en ambos casos, propensos a la fragmentación política, las Cortes deberían desarrollar fortaleza e independencia (Gely y Spiller 1992).

una gran distancia de países como Estados Unidos, Noruega, Nueva Zelanda, o el propio Chile, donde los jueces permanecen en sus cargos por períodos mucho más prolongados. (Ver cuadro 5).

Cuadro 5.
Duración promedio jueces de la Corte Suprema, 1960–1990 (años)

País	Duración promedio de los jueces	País	Duración promedio de los jueces
EE.UU.	18.8	Reino Unido	6.4
Noruega	16.2	Sri Lanka	5.8
Nueva Zelanda	15.3	Chile	5.7
Malasia	14.7	Zambia	5.6
Irlanda	14.7	Ghana	5.5
Australia	14.6	India	5.4
Singapur	14.5	Botswana	5.2
Canadá	14.2	Filipinas	4.9
Bélgica	13.2	Zimbabwe	4.6
Guyana	12.7	Kenya	4.6
Alemania	12.2	Malawi	4.6
Holanda	12.1	Pakistán	4.4
Italia	11.1	Argentina	4.4
Jamaica	10.9	Perú	4.0
Trinidad & Tobago	10.6	Rep. Dominicana	3.6
Nigeria	10.1	Camerún	3.3
Sudáfrica	8.3	México	3.3
Bangladesh	8.1	Honduras	2.8
Brasil	7.2	Colombia	1.9
Nicaragua	7.1	Ecuador	1.9
Sudan	6.8	Guatemala	1.8
Francia	6.6	Paraguay	1.1
Israel	6.5		

Fuente: Henisz (2000)

La duración de los jueces de la Corte argentina no ha sido siempre tan breve. De hecho, luego de la Segunda Guerra Mundial, la Corte argentina estaba en un sendero de convergencia con la Corte americana. Desde su creación en 1863, la duración promedio de los jueces creció sistemáticamente, alcanzado en la década de 1920 los niveles de la corte americana. Ese crecimiento en el *tenure* judicial estuvo acompañado de un progresivo fortalecimiento de la Corte Argentina en su papel de contralor del poder ejecutivo (Miller, 1997). Esto empezó a cambiar a partir de 1930. La Corte Suprema aprobó abiertamente el golpe militar de 1930 y toleró el fraude electoral por parte de los conservadores durante esa década. Estas acciones contribuyeron a facilitar el camino al populismo y a las reformas institucionales de Perón (Alston y Gallo, 2007). Perón, durante su primer gobierno en 1946, impugnó a los jueces de la Corte de ese momento; este acto tuvo consecuencias de largo plazo para la institucionalidad del país (Alston y Gallo, 2007). A partir de ese instante la norma de no manipular la membresía de la corte suprema se debilitó notablemente. Los varios presidentes civiles y militares que se alternaron en el poder tendieron a conformar

una Corte Suprema relativamente afín a sus intereses políticos. En 1991, la primera vez desde 1946 en que un presidente hubiera tenido ante sí a una Corte opositora, el presidente Menem expandió el tamaño de la corte de 5 a 9 jueces, lo cual le terminó dando, ante la renuncia de uno de los miembros, la posibilidad de conformar una corte adicta. Por ese motivo, desde mediados de la década de 1940, hasta el gobierno de De la Rúa en el cambio de siglo (1999-2001) ningún presidente argentino gobernó con una Corte cuya mayoría él mismo no hubiera conformado. Coincidentemente, ningún presidente excepto De la Rúa (quien no pudo terminar su mandato), mantuvo la Corte intacta durante ese período. Todos los demás presidentes durante esos 55 años han manipulado la composición de la Corte Suprema, directa o indirectamente a través de amenazas de juicio político. Esta práctica no concluyó luego del gobierno de De la Rúa; el presidente interino Duhalde intentó hacer lo propio aunque no lo logró, mientras que el presidente Kirchner (2003-2007) también logró hacer renunciar a jueces que venían del gobierno de Menem y los reemplazó por jueces con mayor cercanía ideológica.

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

La dinámica de la fortaleza institucional del poder judicial en general y de la Corte Suprema de Justicia en particular es un tema que debería ser analizado en más detalle en una perspectiva histórica y comparativa.¹⁵ La dinámica de debilitamiento de normas de respeto al poder judicial, y su interacción con la política y la opinión pública generan senderos con componentes de *path dependence*. En recientes elecciones presidenciales, varios de los candidatos prometieron reemplazar a todos los miembros de la Corte Suprema; y como hemos visto, el presidente actual ha logrado reemplazar a varios de sus miembros. Por otra parte, hay también dinámicas en la dirección opuesta operando en la sociedad argentina. Múltiples organizaciones no gubernamentales de creciente importancia han estado trabajando hace algunos años para mejorar el funcionamiento de la Justicia en general y de la Corte Suprema en particular, apuntando a lograr una mayor transparencia en su actividad y a brindarle una mayor legitimidad pública. La presencia y accionar de estas instituciones ha logrado, en algunas ocasiones recientes, un mayor recato en el accionar del poder ejecutivo con respecto a la Justicia.

La Administración pública

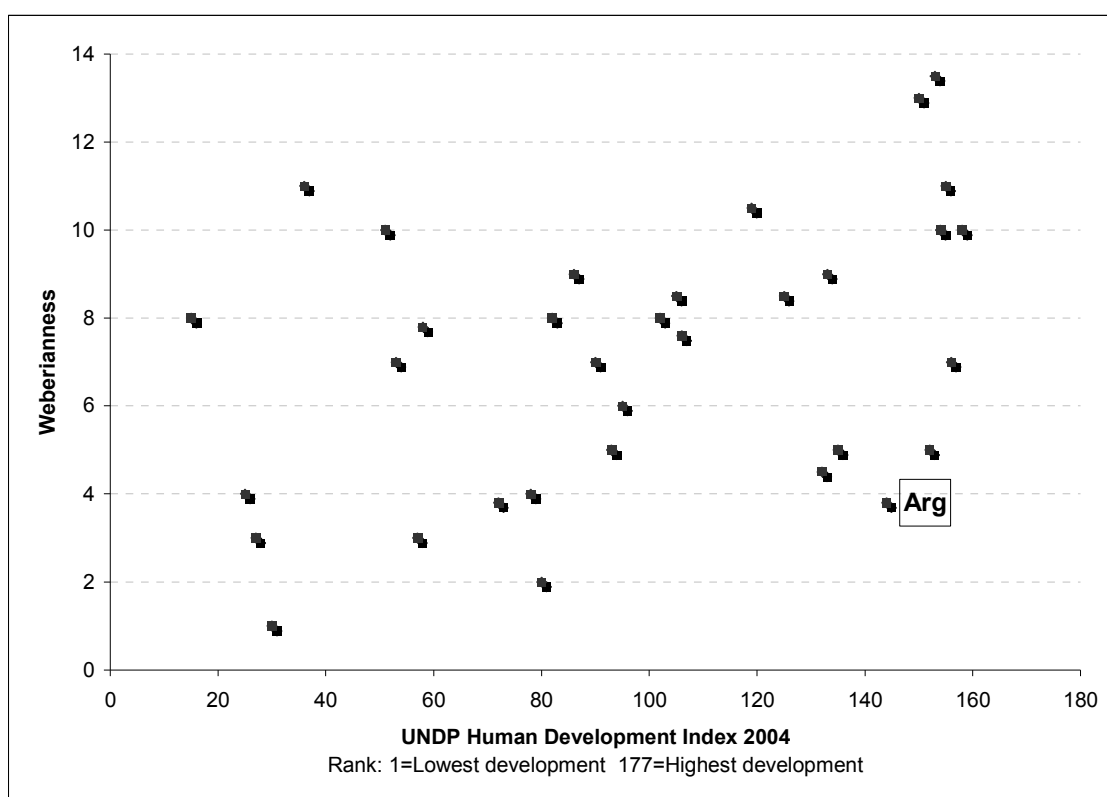
Una de las maneras posibles de instrumentar acuerdos intertemporales sin llevar al extremo la rigidización de las políticas, es a través de la delegación de la implementación de los acuerdos a una administración pública técnicamente calificada y relativamente independiente. Dicha institución, usualmente denominada *burocracia* en el mundo anglo-parlante,¹⁶ no tiene esas características en el caso argentino.

¹⁵ Miller (1997) provee una primera aproximación al tema, con una interesante interpretación sociológica del debilitamiento de la Corte Suprema de Argentina en comparación con la trayectoria de su par de los Estados Unidos.

¹⁶ A diferencia de la connotación peyorativa que tiene a veces el término en castellano.

A pesar de que la Argentina tiene un sistema de servicio civil más desarrollado que el de los países más pobres de América Latina, la miopía política y la falta de consistencia a través del tiempo han llevado a que la calidad y efectividad de su administración pública están muy por debajo de lo que debería esperarse de un país con el nivel de capital humano que tiene Argentina. La figura 2 representa un índice de la calidad burocrática (definida en términos Weberianos) construido por Rauch y Evans (2000) contrastado con el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas. La Argentina aparece como un *outlier*, con una burocracia que es muy débil comparada con su nivel de desarrollo humano.

Figura 2.
Profesionalización de la Burocracia en Relación al Desarrollo Humano
(35 países en desarrollo)



Fuente: Rauch y Evans (1999) y UNDP

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

La falta de “institucionalidad” tanto en el accionar de los gobernantes, como en la falta de respuesta en la comunidad, ha sido llamativa en varios casos.¹⁷ La Carta Orgánica del

¹⁷ Si bien como dijimos en la sección sobre el Poder Judicial, hay algunas señales positivas en algunos casos recientes, históricamente, la Argentina se ha caracterizado por una muy débil defensa de la institucionalidad a

Banco Central de la Republica Argentina establece los mecanismos de nombramiento y remoción de sus directivos, en particular del presidente. En varios episodios de los últimos años, los presidentes del BCRA han sido invitados o empujados a renunciar a sus cargos a través de mecanismos poco respetuosos de su institucionalidad, cuando la coyuntura llevaba a choques entre la postura del Banco Central y la de actores políticos claves del momento.¹⁸

En un episodio muy reciente, el actual gobierno de Néstor Kirchner, en un intento (exitoso) de tergiversar los índices de inflación, ha manipulado arbitrariamente la conformación de la planta superior del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (el INDEC) una institución hasta ese momento considerada como un baluarte de idoneidad técnica en la generación de estadísticas económicas confiables.

No tenemos aquí el espacio ni el tiempo para desarrollar un análisis mas acabado de las causas profundas de esta falta de inversión de largo plazo e incluso de la periódica destrucción de capacidades en el sector público argentino. Muy posiblemente una de las razones o mecanismos surge de la aplicación de la lógica general de este trabajo al área particular de política pública que es el desarrollo de capacidades, o “política de servicio civil” (Iacoviello, Tommasi y Zuvanic 2002, Bambaci, Spiller y Tommasi, 2007). Esta política ha sido víctima primero de la inestabilidad democrática del siglo XX, y luego de las debilidades del Congreso y del corto-placismo del ejecutivo, lo cual ha coadyuvado a la debilidad e incoherencia del aparato estatal. La secuencia interminable de gobiernos militares y civiles de 1930 a 1983 puso a las posiciones máximas del management público al arbitrio del gobierno de turno. La rotación en los puestos más altos de la administración pública fue muy alta; la ineffectividad fue el correlato natural de esta discontinuidad. A la salida de la última dictadura militar, un *management* público profesionalizado no había sentado raíces en las prácticas administrativas argentinas (Oszlak, 1999).

Los intentos de reformar el sistema de servicio civil tampoco se han hecho carne en los 20 años luego del regreso a la democracia. Algunas características estructurales del sistema

varios niveles y en múltiples ámbitos. Un estudio más profundo de los determinantes de este tipo de equilibrio y de sus dinámicas tanto de reproducción como de eventual cambio, constituye un punto muy importante en la agenda de investigación a futuro.

¹⁸ El debilitamiento de esta institucionalidad es tan marcado que lleva a que actores políticos clave ni siquiera conozcan cuales son las reglas formales al respecto. Por ejemplo, el presidente del Banco Central de Argentina al momento de la asunción del presidente Duhalde, Mario Blejer, recibió un llamado telefónico del nuevo presidente anunciándole que no debía preocuparse ya que era ratificado en el cargo por el nuevo gobierno. Dicho llamado es sorprendente dado que la ley garantiza la estabilidad en el cargo del presidente del BCRA independientemente de los cambios de gobierno. Nótese que Blejer había asumido como presidente en reemplazo de R. Maccarone, quien había renunciado a pocos meses de asumir aduciendo “razones personales”, a pesar de que se trató de una clara situación de contraste entre la opinión del presidente del Banco Central y las necesidades del gobierno del momento. (Poco antes de la renuncia de Maccarone, el diputado nacional presidente de la comisión de presupuesto y hacienda Jorge Matzkin señalaba que “hay grados de incompatibilidad entre el Gobierno y la conducción del Banco Central. Este es el pensamiento generalizado del ala política.”) A su vez Maccarone había reemplazado pocos meses atrás a Pedro Pou quien fuera desplazado de su cargo ante amenazas de juicios de los que finalmente fuera sobreseído, en un contexto de claro conflicto entre la postura del Banco Central y la del ministerio de Economía. Este es otro punto donde una comparación con Chile es ilustrativa: el Banco Central chileno es considerado uno de los más sólidos del mundo.

político argentino han impedido el desarrollo de una burocracia acorde con la calidad del capital humano del país. Desde el retorno de la democracia, cada intento de reforma se ha iniciado con objetivos ambiciosos y altas expectativas, pero siempre se perdió momentum luego de un tiempo, y cada iniciativa fue eventualmente distorsionada o implementada sólo parcialmente. La acumulación de estos esfuerzos de reforma ha ido constituyendo al sector público argentino como lo que algunos observadores han llamado un “cementerio de proyectos”, en el cual los vivos y los muertos caminan unos al lado de los otros en los corredores de los edificios públicos. (Oszlak 1999, Bambaci y otros 2007)

La ausencia de “principales” de largo plazo es uno de los motivos que impide el desarrollo de mayor capacidad en la administración pública. Los Ejecutivos son actores relativamente cortoplacistas en todos los sistemas presidencialistas. Pero en el caso Argentino, a diferencia de otras democracias presidencialistas como los EEUU, los miembros del Congreso tampoco son actores de largo plazo, y por lo tanto carecen de mayores motivaciones como para encargarse de la administración pública. Los miembros de la administración pública argentina, por lo tanto, carecen de “principales de largo plazo.” Esto muchas veces conduce a problemas para incentivar a los miembros de la burocracia y a desconfianza mutua entre los dirigentes políticos en cargos ejecutivos y el personal de planta. A su vez, existen una serie de rigideces laborales que también hacen difícil incentivar correctamente a los agentes públicos. Ante este escenario, cada nuevo ejecutivo tiende a realizar un alto número de nombramientos políticos en la administración. Estas personas son incorporadas bajo contratos laborales mucho más flexibles que los de la planta permanente, y por lo tanto pueden ser incentivadas (y echadas) mas fácilmente. Estos “contratados” (como se los conoce en la jerga pública) suelen ser cercanos al dirigente político de turno y de hecho tienden a rotar cada vez que rotan los dirigentes políticos. Esto ha confluído a crear una burocracia paralela transitoria, que en muchos casos lleva a cabo las mismas funciones o incluso reemplaza el cumplimiento de funciones que supuestamente están en manos de la administración pública permanente.¹⁹ Dado que Argentina, por otra parte, ha tendido a tener una gran inestabilidad no sólo a nivel presidencial, pero más aún a nivel ministerial y de secretarías de Estado, esto conlleva una alta volatilidad de la burocracia paralela. Esta alta rotación conspira contra la posibilidad de desarrollar conocimiento institucional, e incluso contra la cooperación entre distintos sectores de la administración pública. En sistemas públicos mejor institucionalizados, los agentes públicos de distintas reparticiones suelen desarrollar rutinas de cooperación. Esto resulta mucho menos factible en un caso en el que los principales empleados públicos son actores de corto plazo, que en la mayoría de los casos tiene una relación mas estrecha con el líder político (o secretario) de turno que los llevó al cargo que un *afecto societatis* por la administración pública en su conjunto. Esto a su vez genera heterogeneidad en la calidad de las políticas públicas en distintas áreas (algunas son colonizadas temporariamente por agentes de alta competencia técnica mientras que otras son “entregadas” a operadores políticos con escasas o nulas calificaciones) y refuerza la incoherencia de las políticas públicas a la que hicimos referencia.

¹⁹ Los miembros de la burocracia paralela suelen estar mejor pagos y tener duraciones mucho menores en los cargos que los servidores públicos permanentes. Se los contrata bajo una variedad de contratos temporarios. Véase Bambaci, Spiller y Tommasi (2007) y referencias.

La libertad de movimiento del Ejecutivo

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

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

El proceso presupuestario es un buen indicador de esto último. La incapacidad del congreso de monitorear y controlar el presupuesto le ha dado el Ejecutivo amplio margen de discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos. Durante muchos años desde principios del siglo XX el Congreso no ha aprobado en término el proyecto de presupuesto del ejecutivo. Esto ha hecho que en la práctica la administración ha funcionado independientemente del Congreso. En las épocas de alta inflación, el ejecutivo ni se molestaba en enviar el presupuesto al Congreso (Tommasi y Spiller, 2000). A pesar de que con la reducción de la inflación en los 90, se mejoró notablemente el proceso presupuestario, y el Congreso tendió a aprobar el presupuesto en término, aún continúa la práctica de que el Congreso no controla ex post la ejecución del presupuesto.²⁰ Más aún el Poder Ejecutivo ha tendido a sobre o subestimar el cambio proyectado en el producto bruto para mantener el control sobre el presupuesto durante su ejecución, dado que tiene el poder discrecional de aumentar o disminuir el gasto (Uña 2005, Abuelafia y otros 2005). Jones (2001: 161) indica que casi toda la actividad presupuestaria relevante sucede en las oficinas del ejecutivo y no en el Congreso: “... casi no hay modificaciones relevantes del presupuesto enviado por el ejecutivo durante el tratamiento parlamentario de la ley de presupuesto.” Jones agrega que a pesar de que los ministerios y otros entes públicos envían planes presupuestarios detallados a la Oficina Nacional de Presupuesto, perteneciente al ejecutivo, el borrador final enviado al congreso contiene sólo grandes agregados. En palabras de Rodríguez y Bonvecchi (2006), “... el presupuesto parece haber perdido relevancia como instrumento de estrategia macroeconómica así como de herramienta distributiva de gastos y recursos, y el Congreso parece haber resignado sus atribuciones

²⁰ El instrumento formal para dicha evaluación ex post es la llamada “Cuenta de Inversión” donde se presenta la ejecución presupuestaria. Esta cuenta ha tendido a ser aprobada por el Congreso con demoras de tantos años que de hecho la constituyen en una herramienta inútil.

para intervenir con eficacia en los procesos de planificación, sanción, y ejecución presupuestaria.” (p. 126).

El poder unilateral del ejecutivo argentino también ha estado fundado en una serie de prácticas que han tendido a otorgarle al presidente más poder que aquel que las reglas formales le otorgan. (Como discutimos más adelante, los poderes formales del presidente argentino son, por ejemplo, menores que los del presidente chileno). Una práctica muy común ha sido la del Congreso delegándole explícitamente al ejecutivo el poder de legislar “directamente” sobre algún tema en algún momento; esto es, en parte, una consecuencia de la falta de interés de los legisladores en *policymaking*. Otro factor que ha contribuido en esta dirección ha sido la larga historia de inestabilidad democrática del siglo XX. La ausencia de poder legislativo durante las frecuentes dictaduras militares llevó a centrar las acciones y expectativas de múltiples actores sociales en el ejecutivo (Acuña 1995, De Riz 1986, Llanos 2002).

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

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

Calvo y Murillo (2005) proveen un análisis detallado de los canales partidarios a través de los cuales discurre este intercambio de votos por recursos fiscales. Ellos muestran que los presidentes peronistas tienen una gran ventaja en este juego, dado el mejor manejo y control que tiene su partido de la política a nivel subnacional así como de los networks de

intercambios clientelares, dada la conexión entre el Congreso nacional y las bases de poder territorial. Esto ha llevado a un patrón de comportamiento que Calvo y Murillo llaman “la nueva ley de hierro de la política argentina.” Hace algunas décadas se hablaba de una ley de hierro en la política argentina, según la cual sólo presidentes peronistas podían ganar en elecciones libres. Dicha ley se rompió con los triunfos de Alfonsín en 1983 y De la Rúa en 1999, pero puede haber sido reemplazada por otra que dice: “otros pueden ganar una elección presidencial, pero no pueden gobernar.”

Una breve comparación con Chile

Varias de las afirmaciones realizadas en este trabajo con respecto al funcionamiento político-institucional de la Argentina y con respecto al impacto de dicho funcionamiento sobre la calidad de las políticas públicas, pueden resumirse y ponerse en perspectiva a través de una comparación con el caso chileno, un caso que a pesar de ser muy comparable en algunos aspectos, presenta características de *policymaking* muy distintas.²¹ Una comparación profunda de las diferencias que aquí señalamos y sus determinantes históricos ciertamente excede los límites de este breve trabajo, pero en esta sección intentamos plantear algunos de los hechos estilizados y posibles direcciones que dicho análisis deberá tomar.

Las políticas públicas chilenas

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

Como se puede observar en la figura 1, la trayectoria reciente del modelo económico chileno ha sido clara, en contraste con la oscilante e incierta trayectoria argentina. Se

²¹ Desde un punto de vista comparativo dicho ejercicio parece de alguna utilidad, dado que se trata de dos países que tienen ciertas características culturales e históricas en común (ambos fueron colonizados por España, ambos tienen una mayoría de población católica, ambos tienden a auto-definirse como parte del “mundo occidental”, los niveles socioeconómicos no son tan dispares, etc.), y sin embargo presentan características bastante diferenciadas en algunas de las variables que enfatizamos en este trabajo. Cabe mencionar, que a los efectos de una breve comparación, realizamos aquí afirmaciones, sustentadas en parte de la literatura sobre Chile, a nivel de una “primera lectura” que enfatiza supuestas virtudes presentes en el caso chileno. Ciertamente como cualquier otro país, Chile tiene que enfrentar un número importante de aspiraciones insatisfechas y sus resultados socioeconómicos, así como el funcionamiento de su sistema político son en algunos casos objeto de críticas. Aunque la pobreza se haya reducido a la mitad de 1990 a 2003, la desigualdad del ingreso no ha disminuido. Un gran porcentaje de chilenos está insatisfecho con los “enclaves autoritarios” heredados de la era Pinochet, aunque varios de estos se han ido removiendo a través del tiempo. véase, por ejemplo, Solimano (2007) para las cuestiones económicas y sociales, y los ensayos en Drake y Jaksic (1999) para cuestiones político institucionales.

produjo un importante proceso de liberalización económica a partir de la década del 70, y dicho proceso se ha sostenido y consolidado desde el retorno a la democracia en 1990.²² Esta estabilidad y consistencia se manifiesta no sólo en los grandes lineamientos de la política económica, sino a nivel de políticas más desagregadas. A modo de ejemplo, en un estudio multi-países sobre el diseño e implementación de los procesos de reforma en los servicios públicos, Bergara y Pereyra (2005) caracterizan al caso argentino como uno de “debilidad institucional y resultados volátiles” y al caso chileno como uno de “consistencia institucional y resultados estables.” Bergman (2003) provee una evaluación muy similar comparando los procesos de reformas impositivas en ambos países; concluye que Chile fue capaz de lograr mejor cumplimiento impositivo porque implementó una política permanente, estable y racional para el desarrollo de una administración tributaria efectiva, un proceso que nunca se logró de consolidar en el caso argentino (Bergman, 2003: 593). Asimismo, en una comparación de la política comercial de Argentina, Brasil, Chile y México, Aggarwal, Espach y Tulchin (2004) concluyen que la Argentina es el único de esos cuatro países que no tiene una estrategia comercial, porque ni el Estado ni el sector privado pueden resolver las disidencias entre los actores.

El proceso de policymaking en Chile

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

El Congreso chileno es una arena importante en el proceso de política pública, tanto desde el punto de vista político, como desde el punto de vista técnico. Como señala Montecinos (2003), la alta tasa de reelección en la legislatura chilena ayuda a traducir el conocimiento individual en pericia institucional.²³ El parlamento chileno de los años 90 ha sido descrito como un parlamento *inusualmente profesionalizado y técnicamente competente*. (Santiso, 2006: 57-58).

La constitución dota al presidente de Chile de mucho poder. Sin embargo, los presidentes que asumieron el mando desde el retorno a la democracia han ejercido esa facultad de manera relativamente cuidadosa y consensuada. El presidente chileno suele fijar el programa de gobierno y tiene varias herramientas con las que, ocasionalmente, ejercer presión y lograr que se aprueben sus medidas preferidas. Muchas políticas importantes se elaboran principalmente en el gabinete (con la asistencia de ministros técnicamente capaces y políticamente hábiles). Existe una práctica de negociación y acuerdo que opera en varias etapas. Dado que Chile cuenta con partidos políticos e identidades partidarias

²² Este proceso también implicó ajustes que llevaron a un aumento en la recaudación impositiva para generar los recursos necesarios para una expansión de los programas sociales, uno de los temas en los que la coalición gobernante de centro-izquierda ha puesto mayor énfasis. El proceso de construcción de esta importante reforma impositiva ha sido caracterizado como “la reforma por consenso” (Nelson y Tommasi 2001, Lledo, Schneider y Moore 2004)

²³ Como se puede observar en el Cuadro 1, los legisladores chilenos son los que tienen carreras más largas en el Congreso de toda América Latina, mientras que los de Argentina tienen una de las más bajas.

relativamente fuertes, en un principio el presidente trata de lograr consenso dentro de su propio partido, y luego dentro de su propia coalición. Luego comienzan las interacciones con la oposición, generalmente en foros abiertos, como el Congreso.

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

Por otra parte, dado que el sistema político institucional cuenta con numerosos poderes de veto (Aninat y otros, 2007), estas transacciones políticas producen resultados muy estables, y por lo tanto las leyes que se producen en el sistema chileno son a la vez muy creíbles para los actores sociales y económicas, y una moneda fuerte en términos de intercambios políticos, exactamente lo contrario a lo que sucede en el caso argentino.

Actualmente los partidos políticos chilenos son moderados, pragmáticos, e institucionalizados (Jones, 2006). Se ha mantenido una tradición histórica de bloques ideológicos izquierda centro y derecha, pero con un importante grado de convergencia programática, especialmente en materia económica. El sistema de partidos políticos desde la vuelta a la democracia ha estado organizado en seis partidos políticos agrupados en dos coaliciones nacionales estables, la *Concertación* de centro-izquierda que ha dominado el ejecutivo desde 1990, y la *Alianza* de centro-derecha. Esta configuración del sistema de partidos ha resultado particularmente auspiciosa para la realización de intercambios políticos estables a través del tiempo, y ha constituido un espacio de articulación de diversos intereses económicos y sociales bastante institucionalizado. Del mismo modo, los intercambios han tenido una fuerte dosis de pragmatismo, sin perder cada una de las partes sus principales características programáticas e ideológicas. (Siavelis, 1999).

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

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

El calendario electoral frecuente también ha incentivado la negociación en las coaliciones (Aninat y otros, 2007).

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

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

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

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

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

de la dictadura saliente hicieron que si bien varias de las medidas instituidas en la Constitución implicaban preservar algunos sesgos al status quo favorables a los sectores ligados a la dictadura, esto redundó en un sendero de transición bastante sólido, y ayudó a recuperar rápidamente la institucionalidad republicana. Los primeros presidentes democráticos optaron por una estrategia consensual y componedora, manteniendo el *core* del *framework* de política económica y realizando mejoras en el margen. Por otro lado, la vuelta a la democracia también tendió a construirse sobre unos “activos” institucionales de largo plazo de la sociedad política chilena, tanto en términos del apego por la legalidad, como del respeto de la estabilidad de ciertas instituciones.²⁴

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

Conclusiones

En este trabajo se argumenta que una de las razones de los infortunios económicos y sociales de la Argentina radica en la inestabilidad y baja calidad de sus políticas públicas. Estas a su vez son consecuencia de un proceso de policymaking en el cual los principales actores tienen pocos incentivos a cooperar, lo cual los lleva a acciones cortoplacistas. La Argentina ha sido incapaz de construir un sendero consistente de política económica, social, e internacional. De allí el título del artículo, un país sin rumbo. En el trabajo se analiza el funcionamiento de las instituciones políticas que subyace a esta incapacidad de construir buenas políticas públicas.

Durante los años 90 la Argentina llevó a cabo una importante transformación de sus políticas económicas. Consistentemente con la lógica aquí descrita, esa transformación no fue el resultado de un debate público razonado en el cual la mayoría de los actores políticos relevantes se pusieron de acuerdo en que ese era el mejor curso a seguir por el país. Fue una decisión sorpresiva del presidente de turno, aprobada en el Congreso a través de votos que fueron, en buena medida, comprados a través de favores de federalismo fiscal a las provincias, cuando no de mecanismos aún menos transparentes. Ese mismo Congreso nacional aplaudió alegremente la declaración del default una década más tarde, y en los últimos años ha acompañado las políticas de signo contrario del gobierno de Kirchner. De manera semejante a lo sucedido en la era Menem, un señor feudal favorecido por el contexto internacional y la situación fiscal viene llevando a cabo acciones políticamente redituables, con beneficios económicos de corto plazo y varias vulnerabilidades a futuro. La lógica profunda del sistema político argentino, contrariamente a lo que se pudo pensar en el estallido social de 2001/2002, no ha hecho otra cosa que fortalecerse.

REFERENCES

²⁴ A modo de ejemplo muy puntual, nótese que en Chile desde 1902 a 2005 ha habido solamente 16 directores del servicio de impuestos internos. (Iacoviello y Zuvanic 2005: 68).

- Abuelafia, Emmanuel, Sergio Berenzstein, Miguel Braun y Luciano Di Gresia (2005) "Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Argentina". Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y Banco Inter-Americano de Desarrollo, Mimeo.
- Acuña, Carlos H. (1995) "Introducción. La nueva matriz política argentina." En C. Acuña (comp.) La nueva matriz política argentina. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.
- Aggarwal, Espach y Tulchin (2004) The Strategic Dynamics of Latin American Trade. Stanford: Stanford University Press.
- Alston, Lee J. y Andrés Gallo (2007) "Electoral Fraud, the Rise of Perón, and the Demise of Checks and Balances in Argentina" Mimeo, University of Colorado.
- Amaral, Samuel y Susan Stokes (2005) Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial (2006) "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile". Documento de Trabajo 521, Departamento de Investigación Banco Inter-Americano de Desarrollo.
- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras and Mariano Tommasi (2007) "Beyond Plaza de Mayo: Provincial Party Bosses in Argentina". Universidad de San Andrés, Mimeo.
- Bambaci, Juliana, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2007) "The Bureaucracy", capítulo 6 en Spiller y Tommasi The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. Cambridge University Press.
- Bercoff, Pablo y Osvaldo Meloni (2007) "Federal budget allocation in an emergent democracy. Evidence from Argentina." Mimeo. Universidad de San Andrés.
- Bergara, Mario and Andrés Pereyra (2005) "El Proceso de Diseño e Implementación de Políticas y las Reformas en los Servicios Públicos". Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Banco InterAmericano de Desarrollo. Washington DC, Febrero 28-Marzo 2.
- Bergman, Marcelo (2003) "Tax Reform and Tax Compliance: The Divergence Paths of Chile and Argentina", Journal of Latin American Studies, 35: 593-624.
- Banco Inter-Americano de Desarrollo (2005) The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean 2006 Report, Washington DC.
- Bill Chavez, Rebecca (2003) "The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces." Comparative Politics, 35, July, (4): 417-437.
- Bouzas, Roberto y Emiliano Pagnotta (2003) Dilemas de la Política Comercial Externa Argentina. Buenos Aires: Fundación OSDE y Universidad de San Andrés.
- Braguinsky, Eugenia y M. Fernanda Araujo (2007) "Base de Datos de Decretos de Necesidad y Urgencia: análisis cuanti-cualitativo de las disposiciones presidenciales de carácter legislativo (1983-2006)." Documento de Trabajo XX, CIPPEC, Buenos Aires.

- Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno y Susan Stokes (2005) "Ingreso, región, y la calidad de la democracia en la Argentina." En Amaral y Stokes (comp.) Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2004) "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market." American Journal of Political Science, 48, (4): 742-758.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2005) "A New Law of Argentine Politics". En Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.), Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Cherny, Nicolás y Gabriel Vommaro (2004) "Territorios, liderazgos, partidos: la política argentina a nivel subnacional" en I. Cheresky y J-M. Blanquer (comps.) ¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada. Buenos Aires: HomoSapiens Ediciones.
- Danesi, Silvina (2004) "A Dieciocho Años de Democracia, la Gestión en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación". Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Tesis de Maestría.
- De Luca, Miguel (2004) "Political Recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System". Trabajo preparado para el Simposio "Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America, Graylyn International Center, Wake Forest University. Winston-Salem, NC, Abril 3-4.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2002) "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina." Comparative Political Studies, 35, (4): 413-436.
- De Riz, Liliana (1986) "Dilemas del parlamento actual". En De Riz, Liliana et al. (comps.) El Parlamento Hoy, Buenos Aires: Estudios CEDES.
- Diermeier, Daniel, Michael P. Keane y Antonio M. Merlo (2005) "A Political Economy Model of Congressional Careers." American Economic Review, 95, Marzo, (1): 347-373.
- Drake, Paul e Iván Jaksic (1999) El Modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Eaton, Kent (2005) "Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s" en S. Levitsky y V. Murillo (comps.) Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness, Penn State Press.
- Forteza, Álvaro y Mariano Tommasi (2006) "On the Political Economy of Pro-Market Reform in Latin America", En J. Fanelli y G. McMahon (comps.) Understanding Market Reforms, Vol. 2: Motivation, Implementation and Sustainability. Palgrave – MacMillan.
- Gely, Rafael y Pablo T. Spiller (1992) "The Political Economy of Supreme Court Constitutional Decisions: The Case of Roosevelt's Court Packing Plan." International Review of Law and Economics, 12, 45-67.

- Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach (1998) El ciclo de la ilusión y el desencanto. Editorial Planeta.
- Gibson, Edward L. (1997) "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina." World Politics, 49, 339-70.
- Gibson, Edward L. (2004) "Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes". Trabajo preparado para la Reunión Anual de la American Political Science Association, American Political Science Association. Septiembre 2-5.
- Gibson Edward (1996) Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward L. y Ernesto Calvo (2000) "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina." Studies in Comparative International Development, 35, Otoño, (3): 32-55.
- Hopenhayn, Hugo A. y Pablo A. Neumeyer (2003) "The Argentine Great Depression 1975-1990". Mimeo. Agosto.
- Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2004) "Síntesis del Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil. El Caso Chile". Washington DC: Banco InterAmericano de Desarrollo, Mimeo.
- Iacoviello, Mercedes, Mariano Tommasi y Laura Zuvanic (2002) "Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil: Caso Argentina". Regional Policy Dialogue, Banco InterAmericano de Desarrollo, Mimeo.
- Iaryczower, Matías, Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (1999) "Coming Together: The Industrial Organization of Federalism." Documento de Trabajo 30, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad
- Iaryczower, Matías, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002) "Judicial Decision-Making in Unstable Environments: The Argentine Supreme Court, 1936-1998." American Journal of Political Science, 46, Octubre, (4): 699-716.
- Iaryczower, Matías, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2007) "The Supreme Court", capítulo 5 en Spiller y Tommasi The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. Cambridge University Press.
- IMF (2003) *Lessons from the Crisis in Argentina*. Washington, DC.
- Jones, Mark P. (2001) "Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget". En Haggard Stephen y Matthew D. McCubbins (eds.), Presidents, Parliaments and Policy. New York: Cambridge University Press.
- Jones, Mark P. (2004) "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina". Trabajo preparado para el Simposio "Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America", Graylyn International Conference Center, Wake Forest University. Winston-Salem, NC, Abril 3-4.

- Jones, Mark P., Sebastián M. Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002) "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal Systems." American Journal of Political Science, 46, Julio, (3): 656-669.
- Jones, Mark P., Sebastián M. Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2003) "Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators". Mimeo.
- Jones, Mark P., Sebastián M. Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2007) "Congress, Political Careers and the Provincial Connection" en Spiller y Tommasi The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. Cambridge University Press.
- Jones, Mark, Osvaldo Meloni y Mariano Tommasi (2007) "Voters as Fiscal Liberals". Mimeo, Universidad de San Andrés.
- Levitsky, Steven (2007) "From populism to clientelism? The transformation of labor-based party linkages in Latin America" en H. Kitschelt y S. Wilkinson (comps.) Patrons, Clients and Policies: patterns of democratic accountability and political competition. Cambridge University Press.
- Llanos, Mariana (2002) Privatization and Democracy in Argentina: An Analysis of President-Congress Relations. Palgrave MacMillan
- Llanos, Mariana (2003) "Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: Informe de una Encuesta". Documento de Trabajo 10, Institute für Iberoamerika-Kunde. Febrero.
- Lledo, V., A. Schneider y M. Moore (2004) "Governance, Taxes and Tax Reform in Latin America", Documento de Trabajo 221, Institute of Development Studies, Brighton, UK.
- Lora, Eduardo, Ugo Pannizza y Myriam Quispe-Agnoli (2004) "Reforms Fatigue: Symptoms, Reasons and Implications." *Economic Review, Federal Reserve Bank of Atlanta*, (Second Quarter): 1-28.
- Mainwaring, Scott (1999) Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil. Stanford: Stanford University Press.
- Malone, Mary Fran (2003) "An Uneasy Partnership? Democratization and the Rule of Law in Latin America" Trabajo presentado en el Meeting de la American Political Science Association, Filadelfia.
- Martínez Nogueira, Roberto (2004) "Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente." En Bertranou, Palacio y Serrano (comps.) En el país de no me acuerdo: (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Buenos Aires: Prometeo.
- Miller, Jonathan M. (1997) "Judicial Review and Constitutional Stability: A Sociology of the U.S. Model and Its Collapse in Argentina." Hastings International and Comparative Law Review, 77, 151-62.

- Montecinos, Verónica (2003) "Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Chile". Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 11, United Nations Research Institute for Social Development.
- Nelson, Joan M. y Mariano Tommasi (2001) "Politicians, Public Support and Social Equity Reforms". Documento de Trabajo 51, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Oszlak, Oscar (1999) "The Argentine Civil Service: An Unfinished Search for Identity." Research in Public Administration, 5, 267-326.
- Peltzman, Sam (1992) "Voters as Fiscal Conservatives." Quarterly Journal of Economics, 107, Mayo, 325-345.
- Rauch, James E. y Peter B. Evans (2000) "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." Journal of Public Economics, 75.
- Repetto, Fabián (2002) gestión pública y Desarrollo Social en los 90. Buenos Aires: Prometeo.
- Repetto, Fabián y Javier Moro (2004) "Capacidades institucionales y políticas sociales: Reflexiones a partir del caso argentino." En Bertranou, Palacio y Serrano (comps.) En el país de no me acuerdo: (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Buenos Aires: Prometeo.
- Rodríguez, Jesús y Alejandro Bonvecchi (2006) "El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004)." Desarrollo Económico, Vol. 45, Nº 180.
- Saiegh, Sebastián M. (2005) "The Role of Legislatures in the Policymaking Process". Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Banco Inter-Americano de Desarrollo. Washington DC, Febrero 28-Marzo 2.
- Samuels, David (2003) Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil. Cambridge University Press.
- Sanguinetti, Juan (2002) "Los Determinantes Políticos e Institucionales de las Políticas Sociales: Un Análisis de los Procedimientos Presupuestarios". Documento de Trabajo 65, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Santiso, Carlos (2006) "El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina" en CIPPEC Cada Cual, ¿Atiende su Juego? El rol del Congreso en el presupuesto nacional de la Argentina. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Serrafero, Mario (2005) Exceptocracia ¿Confin de la Democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia. Buenos Aires: Ediciones Lumiere.
- Siavelis, Peter (1999) "Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición 'modelo' " en Drake, Paul e Iván Jaksic (1999) El Modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Solimano, Andrés (2007) "Sobre la Reproducción de la Desigualdad en Chile: Concentración de Activos, Estructura Productiva y Matriz Institucional." Mimeo, CEPAL.

- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2003) "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina." Journal of Law, Economics, and Organization, 19, (2): 281-306.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2007) The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. Cambridge University Press.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2007b) "Political Institutions, Policymaking Process, and Policy Outcomes in Argentina" en Stein y Tommasi (comps.) Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies, próximo a aparecer, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2005) "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: A Comparison of Latin American Cases". Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Mimeo.
- Tommasi, Mariano (2006) "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s". En Wallack, Jessica S. y T.N. Srinivasan (comps.) Federalism and Economic Reform. International Perspectives, New York: Cambridge University Press.
- Tommasi, Mariano y Pablo T. Spiller (2000) Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional. Buenos Aires: UNPD-Eudeba.
- Torre, Juan Carlos (2003) "Los Huérfanos de la Política de Partidos. Sobre los Alcances y Naturaleza de la Crisis de Representación Partidaria." Desarrollo Económico, 42, (168): 647-65.
- Uña, Gerardo y otros (2005) "El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su Rol en el Proceso Presupuestario". Fundación Konrad Adenauer, Mimeo.
- Weitz-Shapiro, Rebecca (2007) "The local connection: Local government performance and satisfaction with democracy in Argentina" Mimeo, Columbia University.
- Whitehead, Lawrence (1994) "State Organization in Latin America" in Bethel (ed.) The Cambridge History of Latin America VI, 2. Cambridge University Press.
- Zuñanic, Laura y Mercedes Iacoviello (2005) "El Rol de la Burocracia en el PMP en América Latina". Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Mimeo.