

Negri, Juan J.

Working Paper

Burocracia y política en Argentina: Racionalidad e instituciones

Serie Documentos de Trabajo, No. 493

Provided in Cooperation with:
University of CEMA, Buenos Aires

Suggested Citation: Negri, Juan J. (2012) : Burocracia y política en Argentina: Racionalidad e instituciones, Serie Documentos de Trabajo, No. 493, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84477>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Ciencia Política

BUROCRACIA Y POLÍTICA EN ARGENTINA.
RACIONALIDAD E INSTITUCIONES

Juan J. Negri

Julio 2012
Nro. 493

www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>

Burocracia y Política en Argentina.

Racionalidad e Instituciones

Esta versión: Octubre 2011

Juan J. Negri*

jnegri@ucema.edu.ar

* Estos puntos de vista son personales y no necesariamente representan la posición de la Universidad del Cema.

Introducción

A principios de 2007, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) argentino fue intervenido de hecho por el gobierno, forzando a renunciar a la cúpula directiva y reemplazándola por lo que públicamente eran considerados funcionarios cercanos y leales al Poder Ejecutivo. Desde entonces, los trabajadores del INDEC denunciaron la hostilización del clima interno de la agencia, con intimidaciones hacia los trabajadores que cuestionaban la nueva línea que la flamante conducción le impuso a la misma. Según las denuncias de los trabajadores recogidas por varios medios, la nueva cúpula intervino el Índice de precios al consumidor para disimular los crecientes índices de inflación. De acuerdo con estas denuncias, “matones” bajo órdenes del gobierno impusieron un clima interno férreo y autoritario.

Aunque la metodología violenta utilizada en el INDEC es poco habitual, la situación de fondo no lo es. El Poder Ejecutivo en Argentina suele disponer de agencias públicas nominalmente autónomas en beneficio propio. Otro caso, más sutil, ilustra esta metodología. Algunos meses más tarde de la intervención en el INDEC, a comienzos de 2008, el gobierno forzó a renunciar al Administrador Federal de Ingresos Públicos, la agencia estatal encargada de los recursos del Estado. Allí también la nueva conducción a cargo de “leales” al gobierno fue acusada de utilizar al aparato estatal con fines electoralistas del ejecutivo. ¿Por qué en Argentina el Poder Ejecutivo puede muchas veces utilizar la burocracia pública a discreción? ¿Cómo se explica la falta de autonomía de la burocracia? Esta es la pregunta que motiva este trabajo.

La pregunta es pertinente porque el gobierno moderno es burocrático. Los ciudadanos interactuamos con la burocracia diariamente. La relación entre los primeros y el Estado es a través del aparato burocrático. En otras palabras, la burocracia es una interfaz ineludible. De hecho, en general interactuamos más con el aparato público (pagando impuestos, yendo al correo) que con cualquiera de los tres poderes formales del gobierno. Es imperioso que echemos una mirada profunda al funcionamiento de este actor central de las democracias modernas. Sin embargo, el funcionamiento de la burocracia en Argentina no ha recibido la atención que merece por parte de la ciencia política. En parte esto es el resultado de la concentración en otros actores políticos relevantes, como el Ejecutivo y el Legislativo y, más recientemente, el Poder Judicial. Adicionalmente, la burocracia carece de un claro foco de análisis (Moe 1997). Los jueces fallan, los

legisladores sancionan leyes y se reúnen en comisiones, los presidentes envían proyectos al parlamento, vetan leyes y nombran jueces. No está claro qué es lo que la burocracia hace. Todo esto resultó en la burocracia convertida en el “jardín secreto” de la política.

En este trabajo propongo analizar la falta de autonomía de la burocracia argentina. En otras palabras, la alta probabilidad de que el Poder Ejecutivo remueva a los responsables de las agencias burocráticas y coloque en su lugar a individuos leales al presidente, sin importar el efecto que esta acción pueda tener sobre el desempeño de la agencia. El punto de partida normativo es la concepción weberiana clásica que sugiere que la falta de autonomía de las agencias burocráticas tiene un efecto negativo sobre su funcionamiento, aunque no me detengo en este trabajo a analizar esta relación. El objetivo aquí es analizar las condiciones que permiten que el ejecutivo en Argentina pueda politizar a las agencias burocráticas con facilidad.

El enfoque utilizado aquí asume a los actores políticos como racionales, que las instituciones crean incentivos para los actores políticos y que la racionalidad individual puede generar (y muchas veces lo hace) resultados colectivos sub-óptimos. La respuesta ofrecida en este trabajo sugiere que la politización de la burocracia es el resultado de actores racionales y un arreglo institucional determinado. En especial, el enfoque utilizado aquí permite entender el funcionamiento del vínculo Poder Ejecutivo-Burocracia en Argentina comparado con el de otros países presidencialistas, como los Estados Unidos. El trabajo postula que en los Estados Unidos se da una fuerte relación principal-agente entre el Congreso y la burocracia. Un Congreso profesionalizado e institucionalizado con intereses electorales dispersos ejerce como principal de un agente autónomo y profesional, al cual le permite bastante libertad de acción pero al que está dispuesto a controlar férreamente en caso de que en su funcionamiento deje que desear (McCubbins y Schwartz 1984). En la Argentina, por el contrario, lo que ocurre es un principal (el Poder Ejecutivo) con intereses electorales inmediatos y concentrados carece de limitaciones institucionales para promover una politización del aparato burocrático si eso redundaría en recompensas inmediatas. La estructura de recompensas por el accionar del Ejecutivo premia estas intervenciones en el corto plazo, sin importar las consecuencias a largo plazo del funcionamiento burocrático. En definitiva, los actores políticos racionales no pueden comprometerse para tomar decisiones en el futuro (el funcionamiento de la burocracia) acerca de algo que resulta tan poco atractivo en el presente (porque fortalecer la burocracia en el presente no resulta en rédito electoral inmediato). Adicionalmente, los votantes no penalizan la utilización electoralista de la burocracia. Por último, la dinámica

oficialismo-oposición tampoco es conducente a un compromiso fuerte a un aparato burocrático autónomo.

El presente trabajo aplica una serie de elementos teóricos de un enfoque que se ha dado en llamar “economía política”. Aunque se vio influenciado por la ciencia económica, su utilización en ciencia política no necesariamente implica el análisis de variables económicas (como inflación o desempleo). Por el contrario, su característica central es la utilización de presunciones de racionalidad de los actores y un fuerte énfasis en el marco institucional en que esa racionalidad se desenvuelve (Saiegh y Tommasi 1998).

Dentro de esta tradición se reconoce la importancia de las instituciones, dada la volatilidad de las decisiones mayoritarias. A pesar de la frecuencia con la cual los políticos se refieren a la “voz del pueblo” como única representante de los intereses del país, diversos autores han demostrado que no existe una voz popular unívoca. Por el contrario, la decisión mayoritaria muchas veces dependerá de las instituciones que regulan el proceso de toma de decisiones. Así, McKelvey (1976, 1979) formalizó el teorema del caos por el cual cualquier punto de partida y de llegada pueden estar unidos por una secuencia de votos de la mayoría. Desde cualquier *status quo*, la regla de la mayoría puede conducir al sistema a cualquier otro punto. Todas las alternativas están unidas por un gran conjunto cíclico, todo puede suceder, ninguna política es estable y el actor que maneja la agenda puede determinar el resultado final. Elster (1979, p. 88) escribe que una democracia directa, por ejemplo, “tenderá hacia políticas en zig-zag y a una constante modificación de los planes pasados; será descontrolada, vacilante e ineficiente”. El marco institucional puede proveer los denominados costos de transacción; es decir, impedimentos formales a la volatilidad errática de las decisiones mayoritarias. El argumento de este trabajo es que el marco institucional argentino favorece el uso indebido de la burocracia pública al permitirle al Poder Ejecutivo su uso a discreción. Como comparación se utiliza el caso estadounidense en el cual, a pesar de compartir el arreglo presidencial de gobierno, existen importantes obstáculos institucionales a las fluctuaciones del proceso de toma de decisiones.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la siguiente sección presento evidencia superficial del proceso de politización y nepotismo que caracteriza a la AFIP desde 2008, para ilustrar un ejemplo de lo que sucede en Argentina. Luego describo el rol del Poder Ejecutivo en regímenes presidencialistas, cuyos incentivos se maximizan en la politización de la burocracia. Seguidamente describo el diferente rol que juegan los parlamentos en los Estados Unidos y Argentina. Allí reside la diferencia institucional fundamental entre ambos países: mientras que en los

Estados Unidos el congreso puede funcionar como punto de veto a la voluntad politizadora del Ejecutivo, en Argentina no. Esto se debe a las diferentes características de ambas asambleas. Luego describo el rol de los votantes, para subrayar la escasa capacidad que tienen para penalizar una actitud politizadora por parte del ejecutivo. Por último, describo la dinámica oficialismo-oposición mediante un juego entre dos actores que ilustra la dificultad de alcanzar acuerdos reformistas en Argentina. Una última sección concluye.

El rol del Poder Ejecutivo

El punto de partida de este trabajo es la presunción weberiana de que el aparato burocrático funciona mejor si es autónoma y su reclutamiento basado en patrones de mérito. Por el contrario, la utilización con fines electorales de este último verá mermado su funcionamiento. Aunque en este trabajo procederé sin justificar esta fuerte presunción, en un trabajo más completo sobre el tópico presento evidencia cualitativa de que esta afirmación es cierta (Negri s/f).

Un ejemplo de politización de una agencia burocrática es el caso de la Administración Federal de Ingresos Públicos en Argentina. En 1997 el gobierno argentino reformuló profundamente el sistema de ingresos públicos unificando a la *Dirección General de Aduanas* con la *Dirección General de Ingresos Públicos* bajo esta nueva agencia, la Administración Federal. El objetivo central de esta reforma, ampliamente apoyada por los organismos financieros internacionales, era mejorar el aparato recaudatorio del Estado.

Si bien por su fuerte naturaleza tecnocrática la AFIP estuvo caracterizada desde sus orígenes por un personal bastante profesionalizado, existe consenso en que la administración liderada por Alberto Abad (2002-2008) significó un importante avance en la profesionalización de la agencia. Esta profesionalización incluyó una importante inversión en tecnología, un cambio radical del paradigma impositivo y una jerarquización del personal burocrático, manteniendo los agentes existentes e invirtiendo fuertemente en capacitación. En otro trabajo analizo en profundidad el notable proceso de profesionalización que vivió la AFIP entre 2002 y 2008 (Negri s/f). Este proceso fue interrumpido en 2008 cuando el Administrador Federal fue forzado a renunciar y reemplazado por Ricardo Echegaray, un funcionario leal al presidente. Desde entonces, se han acumulado denuncias por corrupción, nepotismo y utilización del aparato de la AFIP con motivos políticos, incluyendo el hostigamiento a sectores e individuos de la oposición.

Por ejemplo, desde que llegó a la AFIP Ricardo Echegaray ascendió a su hermano a jefe de la seccional Bahía Blanca de la Aduana, y benefició con contratos y mejoras salariales a varios de sus parientes directos. La cúpula de la AFIP está poblada de hombres y mujeres de su confianza, quienes en muchos casos no tienen carrera en esas oficinas. Una investigación de Clarín reveló que también le dio un buen lugar a la familia y permitió que sus funcionarios más cercanos imitaran su nepotismo.

En los principales cargos directivos de la AFIP figuran varios amigos directos de Echegaray, que ya lo acompañaban durante su gestión en la ONCCA. Todos resultan piezas claves para controlar los principales resortes de poder dentro de la AFIP.

Esta evidencia periodística es representativa del sesgo anti-profesional que adquirió la AFIP luego de la remoción de un grupo de tecnócratas por un grupo de leales al Ejecutivo, y el deterioro de los estándares weberianos, al menos en lo que respecta a la contratación de personal.

A pesar de lo que pueda parecer a simple vista, esta actuación del Poder Ejecutivo interviniendo la burocracia pública, es racional. La discreción está asociada con un comportamiento maximizador consistente por parte del actor presidencial. La paradoja es que este comportamiento tiene consecuencias perversas. Sin embargo, la habilidad para limitar la discrecionalidad de una forma convincente (a través de un compromiso creíble), no está favorecida por el arreglo institucional vigente. En Argentina, el principal de la burocracia es un Poder Ejecutivo con incentivos concentrados: maximizar los recursos que faciliten la próxima elección y/o la manutención del poder. De este modo, la posibilidad de intervenir en el funcionamiento de una agencia burocrática que puede proveer de estos recursos es muy tentadora. Adicionalmente, el presidente es popularmente electo por una generación de votantes que puede no darle peso al bienestar de las generaciones del futuro. Por ende, existe un incentivo electoral y autoridad discrecional para que el presidente apunte su poder incurriendo en intervenciones a la burocracia que constituirán una carga para el presidente y las generaciones futuras (Shepsle 1991). Si bien estos incentivos son idénticos tanto en la Argentina como en los Estados Unidos, en la Argentina las instituciones permiten que el Poder Ejecutivo se salga con la suya, porque al Presidente se le otorga la titularidad de la administración pública.

En otras palabras, los presidentes tanto de la Argentina como de los Estados Unidos pueden comprometerse al siguiente plan de acción en el tiempo $t=0$

$$X_t = (x_1, x_2, \dots, x_t, \dots, X_T)$$

Mientras que en Estados Unidos el presidente puede anticiparse que x_t es precisamente lo que podrá hacer en tiempo t y por lo tanto x_t es creíble en el sentido de la compatibilidad de incentivos, en Argentina no ocurre lo mismo. Al no haber restricciones institucionales para modificar su conducta, el Ejecutivo puede comprometerse al plan de acción descrito más arriba en $t=0$, pero x_t no es creíble como compromiso porque el Ejecutivo tiene autoridad discrecional. Los incentivos *a posteriori* no son compatibles con el mantenimiento del acuerdo. Inevitablemente éste se romperá en $t > 0$. Siguiendo a Kydland y Prescott (1977), el ejercicio de la autoridad con discrecionalidad optimizando en cada período de tiempo es un *comportamiento maximizador consistente*.

En el caso que nos compete, el resultado socialmente deseable es que el Poder Ejecutivo no intervenga la burocracia para su beneficio personal. Pero llegado el momento donde el presidente está preocupado por su reelección y/o la manutención del poder, los recursos que le puede proveer una agencia subsumida a su poder (AFIP, INDEC, etcétera) son muchos y no existen restricciones institucionales para hacerlo. El presidente podrá comprometerse a no intervenir las agencias burocráticas, pero llegado el momento para hacerlo lo hará porque es un agente racional. Aún cuando el presidente preferiría en primer lugar el resultado “no necesidad electoral de intervenir; no intervención de la burocracia”; en segundo lugar “necesidad electoral de intervenir, intervención”; y finalmente, el resultado “necesidad electoral de intervenir, no intervención” los incentivos están para que el presidente haga lo segundo. Suponemos que x_t es “no intervención de la burocracia en el momento t ” y que y_t es “intervenir la burocracia cuando es electoralmente redituable”. Si el gobierno pudiera comprometerse en forma creíble a llevar a cabo (x_1, x_2, \dots, x_t) , entonces podría alcanzar el óptimo social en cada período. Pero no puede atarse a sí mismo a ese plan; entonces en algún momento t la necesidad electoral apremia y por ende en $t+1$, x_{t+1} dejaría de ser consistente. Un gobierno con discreción elegiría y_{t+1} .

La situación descrita también se ilustra como un juego de una movida ($t=1$) que posee un equilibrio de Nash único e ineficiente. Los jugadores estarían todos mejores si pudieran privarse ellos mismos de la discreción para jugar sus estrategias óptimas respectivas¹; pero no tienen ninguna manera creíble de comprometerse a hacer otra cosa. En este sentido, cualquier compromiso (de

¹ Aún cuando al gobierno (por su carácter transitorio) le da igual el desempeño futuro de la burocracia se podría argumentar que el Poder Ejecutivo estaría mejor si la burocracia funcionara mejor (lo cual asumo que ocurre cuando el presidente le brinda autonomía).

haberlo) para no intervenir en la burocracia puede ser inconsistente (incompatible con la maximización período por período) y por lo tanto irreal para un agente con autoridad discrecional.

Este dilema entre compromiso y discrecionalidad fue intensamente discutido. El tema fue analizado por Elster (1979), quien discute el ejemplo clásico de Ulises atándose al mástil de su embarcación para no sucumbir a la tentación de las sirenas. Un cuarto de siglo antes, Schelling (1956) ya había discutido la posibilidad de la auto-restricción para impedir cualquier desvío del compromiso original que un actor pueda tener. Aunque Brennan y Buchanan (1985) descartan la posibilidad que cualquier actor se auto imponga una restricción al comportamiento, Elster y Schelling destacan las ventajas de esta acción: el efecto saludable sobre el comportamiento presente sobre las acciones futuras. Pero este rumbo de acción es difícil. Como señalan Kydland y Prescott (1977, p. 481), “no hay mecanismos para inducir a los futuros políticos a considerar el efecto de su política, vía mecanismos de expectativas, sobre las decisiones presentes de los agentes”.

Adicionalmente, Schelling sugiere que la coerción externa puede ser un sustituto de compromiso. En Argentina esta coerción externa raramente puede provenir de socios en la coalición gubernamental, como ocurre en Europa. Laver y Schofield (1990) discuten las posibilidades en las que compromisos creíbles son alcanzados entre miembros de una coalición de gobierno a la hora de repartirse cargos en el gabinete. Esto ocurre a menudo en Europa, donde son comunes los gobiernos de coalición entre dos o más partidos. En Argentina (al igual que en los Estados Unidos), los gabinetes son de un partido, debido al hecho de que este último no es responsable ante la legislatura y por ende no necesita de una mayoría de partidos detrás (Linz 1990; Lijphart 1994). Por ende, el presidente no está obligado a negociar con otros partidos para formar gobierno, y por lo tanto no necesita alcanzar compromisos creíbles a futuro con otros actores.

Adicionalmente, y como veremos a continuación, en Argentina esta coerción exógena tampoco puede provenir del Congreso. Aquí reside una diferencia fundamental con los Estados Unidos.

El Congreso de los Estados Unidos y el congreso de Argentina.

El punto central de la discusión previa es que los arreglos institucionales ofrecen la posibilidad de permitir que varios agentes hagan compromisos creíbles². Una explicación posible a la vulnerabilidad de la burocracia en Argentina se encuentra en el marco institucional. Con marco institucional nos referimos al conjunto de reglas que operan como restricciones de la conducta racional de los actores. El marco institucional argentino produce que los mayores retornos se encuentran en la politización del aparato burocrático. Por ende, podemos esperar que los actores políticos relevantes se adapten para maximizar en estos márgenes (North 1990). Como he discutido, el presidente argentino, al igual que el estadounidense, posee incentivos para politizar la burocracia. Pero además, la habilidad para comprometerse se reduce en el Congreso argentino pero no en el estadounidense. En el ejemplo que nos preocupa, la habilidad para que el Congreso se comprometa para ejercer un límite al Poder ejecutivo en su afán de controlar a las agencias burocráticas está reducida por la incapacidad institucional para generar incentivos para ello. En otras palabras, mi argumento es que el “brazo del futuro” (Shepsle 1991) juega un rol en el ordenamiento institucional de los legisladores estadounidenses, pero es inexistente en la Argentina. La teoría de juegos ha explicado el surgimiento de patrones de cooperación entre actores cuando los juegos se repiten en el tiempo (Axelrod 1984). En los Estados Unidos, la alta continuidad de los legisladores en sus cargos genera incentivos parecidos a los descritos por Axelrod pero para salvaguardar el poder del cuerpo al que pertenecen. Profundizaré en este punto a continuación.

Las legislaturas son electas popularmente por una generación de votantes que puede o no darle importancia a las preferencias de generaciones futuras de votantes³. Sin embargo, en los Estados Unidos (a diferencia de Argentina), la alta estabilidad del cuerpo legislativo implica que existe un interés de los actores por el poder relativo del cuerpo legislativo en el futuro. En Argentina ocurre todo lo contrario. En líneas generales, el marco institucional en Argentina se caracteriza por un Congreso que carece de un rol activo en la formulación de políticas públicas. El

² Esta cuestión es clave en la historia económica europea, que está llena de ejemplos de cómo los reyes debían comprometerse con los mercados de capitales para conseguir préstamos para las guerras. De acuerdo con Tilly (1991), los reyes que pudieron comprometerse de manera más creíble debido a la existencia de instituciones son los que finalmente pudieron construir Estados Nacionales exitosos. Los mercados de capital de la Edad Media son también descritos por North y Thomas (1973) y la falta de cumplimiento de los compromisos por parte de la dinastía Estuardo y la subsiguiente guerra civil inglesa en el siglo XVII está reseñada en North y Weingast (1989) (Shepsle 1991).

³ Riker (1980) imaginó que el resultado institucional de una convención constitucional intertemporal en la que todas las generaciones pudieran reunirse *ex ante* sería un compromiso para limitarse en el gasto (Shepsle 1991).

Congreso argentino actúa como un actor de veto de las políticas provenientes del Ejecutivo (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi 2002).

El Congreso de los Estados Unidos es una institución altamente profesionalizada e institucionalizada (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi 2002; Polsby 1968). Posee una elaborada estructura institucional que facilita los intercambios entre sus miembros en el presente y también a través del tiempo. De este modo, posibilita los compromisos creíbles entre los legisladores. Adicionalmente (y este es un detalle crucial), el interés máximo de los legisladores estadounidenses es la reelección en su cargo legislativo. El funcionamiento del Congreso estadounidense maximiza las posibilidades para que esto ocurra. Como ha señalado Mayhew (1974), “La organización del Congreso satisface muy bien las necesidades electorales de sus miembros. Dicho de otro modo, si un grupo de planificadores se sientan a intentar diseñar un par de asambleas nacionales para los Estados Unidos, con el objetivo de que estén al servicio de las necesidades electorales de sus miembros cada dos años, será muy difícil que ellos sean capaces de mejorar lo que ya existe”. Esto explica la relativamente alta tasa de reelección de los legisladores en los Estados Unidos, donde aproximadamente el 90% de los legisladores son reelectos (Weingast y Marshall 1988). En efecto, es muy común que los legisladores estadounidenses permanezcan en sus puestos por un cuarto de siglo (con conspicuas trayectorias de más de medio siglo). Esta continuidad temporal de los legisladores hace que estén preocupados por el poder futuro del cuerpo al que pertenecen. Dicho de otro modo, los legisladores estadounidenses, descontando que formarán parte del Congreso por varios años más, están preocupados por el poder relativo del cuerpo legislativo. Adicionalmente, al estar su reelección atada al desempeño del gobierno, se toman muy en serio el descontento que pueda generar una burocracia que no cumpla con sus objetivos. En otras palabras, en los Estados Unidos existe una preocupación central por parte de los legisladores por cuestiones que atañen directamente a su distrito. Por ende, cuestiones de desempeño burocrático son centrales. Una politización de la burocracia que afecte a éste, aún cuando ocurra en el futuro, es motivo de preocupación para el legislador estadounidense. Por el contrario, un legislador argentino puede no preocuparse por hipotecar el futuro de la capacidad burocrática. No será penalizado por ello, porque no estará en el Congreso cuando los efectos se sientan⁴.

Aún más importante, él no sería el beneficiario de un eventual control parlamentario de la burocracia y hasta podría verse perjudicado. La reducida estadía de los legisladores en el Congreso

⁴ En una entrevista personal, el ex Administrador Federal de Ingresos Públicos subrayó el “retraso” en el desempeño burocrático que implica la politización de la burocracia.

afecta el interés específico que puedan tener por los mecanismos *ex ante* de fiscalización del Ejecutivo. Como la literatura en política americana ha subrayado, es en la función legislativa donde el Congreso establece las condiciones para ejercer un control sobre la burocracia o el Ejecutivo (McCubbins y Schwartz 1984; Palanza 2006). Es en este momento cuando el parlamento puede especificar las reglamentaciones necesarias, los mecanismos de rendición de cuentas y las atribuciones específicas para limitar la discreción de los demás actores. Pero esta estrategia es solamente racional si los legisladores esperan permanecer en el cuerpo legislativo por un tiempo y ejercer ellos mismos ese control. Para el legislador argentino es una pérdida de tiempo especificar minuciosamente distintas estrategias de control que no usará. Además, como ya he señalado, el legislador argentino espera en algún momento hacer uso de esa discrecionalidad, como miembro del Poder Ejecutivo. Un dispositivo minucioso de control parlamentario podría volvérselo en contra si, como el legislador espera, avanza hacia posiciones en el Ejecutivo nacional. Retomando la terminología de McCubbins y Schwartz (1984), la legislatura argentina no cuenta con los incentivos para establecer los mecanismos para que la “alarma contra incendios” funcione (Palanza 2006).

El escaso compromiso con la carrera parlamentaria también lleva a que los legisladores no lleguen a especializarse en algún tema en particular. Esta ausencia de capacidades es particularmente notoria en lo que refiere al control del aparato burocrático y el seguimiento de las políticas públicas, que requieren una alta intensidad de información y capacidad técnica. Siguiendo a los estudios sobre delegación de facultades en los Estados Unidos, es de esperar que legislaturas menos capaces deleguen más (Epstein y O’ Halloran 1999; Huber y Shipan 2002). Así, el Congreso desinformado y con escasa capacidad técnica para recabar información preferirá delegar en el Ejecutivo cuestiones que requieren de las mismas, como ocurre en Argentina. Por el contrario, en los Estados Unidos las carreras parlamentarias exitosas llevan a legisladores altamente especializados. De hecho, como han señalado diversos estudios, en los Estados Unidos existen intensos patrones de contacto entre los legisladores y funcionarios de carrera en la administración pública nacional (Aberbach, Putnam y Rockman 1981). Estos intercambios son incluso más frecuentes que entre los burócratas y el funcionario a cargo de la Secretaría (equivalente al Ministerio en Argentina) correspondiente. Esto convierte al Secretario en un “forastero” que apenas está de paso por la función y que muchas veces desconoce el funcionamiento real de la burocracia (Ferraro 2006)⁵.

⁵ Esto ayuda a explicar algunas de las nominaciones en el gabinete presidencial. Es muy común que los presidentes estadounidenses nominen a congresistas que hayan tenido experiencia en alguna comisión para la cartera correspondiente, sobre todo en las áreas más técnicas (pero a la vez no demasiado relevantes, ya que allí van los leales).

Adicionalmente, el sistema descentralizado del Congreso estadounidense hace muy difícil modificar estos compromisos. Aún si hubiese algún consenso en el plenario para cederle el control de la burocracia al presidente, o de intervenirla en beneficio electoral, sería muy difícil que esta iniciativa logre atravesar el veto de la comisión pertinente. El Congreso de los Estados Unidos funciona bajo una fortísima descentralización. Los legisladores eligen y son luego asignados a comisiones legislativas que se acercan a los intereses propios del distrito por el que fueron electos y se afincan a estas comisiones durante todo su mandato (Weingast y Marshall 1988). Así, típicamente la comisión sobre minería está poblada de legisladores provenientes del cordón industrial (Ohio, Pennsylvania, Virginia Occidental, por ejemplo) mientras que la comisión de ganadería y agricultura lo está por legisladores que provienen de las llanuras centrales (Oklahoma, Kansas, Nebraska, por ejemplo). Estas comisiones funcionan como sólidos actores con poder de veto (Tsebelis 2002) a la voluntad de la mayoría legislativa. En otras palabras, aún cuando una mayoría de legisladores prefiriera un uso de la burocracia distinta al actual (lo cual debido a lo explicado más arriba sería difícil que ocurriese), debería pasar el filtro que implica la comisión pertinente para que el proyecto llegue al piso (Weingast y Marshall 1988)⁶. Solamente grandes cambios de humor en el electorado o fuertes cimbronazos políticos (escasos en los Estados Unidos, por otra parte) pueden afectar severamente el equilibrio pro *statu quo* que impera en el Congreso estadounidense.

Adicionalmente, el Congreso argentino carece de la capacidad para ejercer el control sobre el Ejecutivo y la burocracia. La importación del sistema legal francés junto con el sistema constitucional estadounidense le legó al país una doctrina que no ayuda al Poder Legislativo a construir una fuente de coacción a la vocación del Ejecutivo.

En los Estados Unidos, el fallo *Humphrey's Executor vs. United States* de 1935 limita la capacidad presidencial de remover funcionarios de órganos con competencia cuasi legislativa y/o cuasi judicial sin autorización del Congreso. Como señala Ferraro (2006, p. 225), esto fortalece

El presidente George W. Bush, por ejemplo, en su primer gabinete nombró a Donald Rumsfeld en Defensa, a Norman Mineta en Transporte y a Spencer Abraham en Energía. Los tres tenían experiencia legislativa en las comisiones correspondientes.

⁶ Esta es la célebre “organización industrial” del Congreso estadounidense, en la que los acuerdos a largo plazo se mantienen debido a la compartimentalización de las atribuciones a distintas comisiones. Así, los legisladores de la comisión X renuncian a su prerrogativa de decidir sobre un tema Y a cambio de que los miembros de la comisión Y renuncien a influir en los temas X (Weingast y Marshall 1988).

enormemente al Congreso, ya que éste puede crear agencias independientes cuyo personal directivo no dependa del Ejecutivo.

La combinación de permanencia de los legisladores en la cámara por varios períodos, institucionalización de los comportamientos, la facilidad de los intercambios entre legisladores y la posibilidad de contraer compromisos a lo largo del tiempo resulta en un cuerpo colegiado preocupado por cuestiones de desempeño burocrático y que además puede comprometerse en el futuro a mantener la autonomía burocrática. Dicho en otras palabras, los legisladores estadounidenses saben que su futuro electoral depende de que puedan demostrarle a sus votantes que se preocupan por ellos; y a la vez cuentan con las herramientas institucionales necesarias para poder alcanzar compromisos entre ellos que aseguren la estabilidad y autonomía de las distintas agencias burocráticas. Adicionalmente, los legisladores encuentran valioso el hecho de que el Congreso actúe como principal del aparato público.

En Argentina, por el contrario, la situación es muy distinta. El objetivo principal de los legisladores es avanzar en sus carreras políticas en otras direcciones. En Argentina no se hace carrera política (o al menos no una carrera política exitosa) en el parlamento. Los individuos que recalán en el Congreso están allí porque no han podido negociar un puesto mejor con su jefe provincial, porque aún no han alcanzado una posición de importancia dentro del escalafón político de sus provincias, porque piensan usar el Congreso como plataforma hacia otros puestos o una combinación de todas las anteriores. Adicionalmente, en términos de recursos disponibles a los legisladores, el Congreso argentino es muy inferior comparado con el estadounidense. La combinación de legisladores desinteresados y escasos recursos determina que el Congreso argentino tenga pocos incentivos para preocuparse por cuestiones de desempeño burocrático: las recompensas por el fortalecimiento del rol del Congreso como principal de la burocracia tardarán en llegar, y eso no es útil para los intereses electorales inmediatos de los legisladores. Dicho de otro modo, los legisladores no tienen interés en fortalecer un cuerpo al que desean abandonar cuanto antes y los costos de transacción para alcanzar acuerdos en esta dirección son muy altos. Si Ulises comprometió su yo actual para que el yo futuro no pudiese renegar atándose al mástil (Elster 1979; Shepsle 1991), en Argentina los legisladores no están dispuestos a hacer un sacrificio similar. A ellos les conviene reducir las oportunidades futuras de controlar a la burocracia y al Ejecutivo no preocupándose por estos temas, cuyas recompensas tardarán en llegar. De este modo, los legisladores no pueden comprometerse inter-temporalmente de manera creíble a una política de mayor autonomía de la burocracia que, de implementarse, podría aumentar el bienestar social.

En otras palabras, en los Estados Unidos hay formas de producir ampliaciones del horizonte temporal y extender en el presente el “brazo del futuro” y evitar renegos temporales y alcanzar la cooperación en pos del fortalecimiento del cuerpo. La posibilidad de repetir el juego (porque los legisladores permanecen en sus cargos por varios períodos, o al menos aspiran a hacerlo) eleva los incentivos para cooperar manteniendo el control de las riendas de la burocracia, no cediendo ante las presiones presidenciales y preocupándose por el desempeño del sector público. El Congreso de los Estados Unidos está institucionalmente organizado para que los legisladores se aseguren el flujo de beneficios futuros al cuerpo como un todo, independientemente de la composición particular de la cámara en determinado año legislativo. Los legisladores descuentan racionalmente las ganancias y pérdidas potenciales de determinado proyecto. La durabilidad de los acuerdos en el largo plazo está ayudada por el intercambio de votos que existe entre legisladores de distintos distritos (Marshall y Weingast 1988).

En Argentina los legisladores tienen horizontes de tiempo más cortos que sus contrapartes en los Estados Unidos, de manera que la eficacia de los mecanismos de reputación está más limitada. En el léxico de la economía política, las instituciones estadounidenses imponen altos costos de transacción a las posibilidades de cambio en el rumbo de las políticas, precisamente para evitar las fluctuaciones que caracterizan a las decisiones colectivas (Arrow 1951; McKelvey 1971, 1976). Estos costos de transacción impiden la discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones, fortaleciendo la credibilidad de los compromisos existentes. Por el contrario, el armado institucional argentino favorece la fluctuación de políticas. Además, como veremos a continuación, los votantes también carecen de incentivos para penalizar este comportamiento.

La situación descrita no escapa al diagnóstico generalizado sobre el equilibrio de poderes en Argentina, caracterizado por importantes delegaciones de poder del Legislativo al Ejecutivo en áreas más allá de la burocracia (como los superpoderes) y una relativa ausencia de control sobre el proceso de elaboración de las políticas públicas (Palanza 2006). Esta característica es típica de legislaturas “reactivas” antes que proactivas (Cox y Morgenstern 2002). Este es precisamente un último aspecto a considerar. La legislatura argentina es comparativamente más débil que otras. Aún cuando los legisladores argentinos quisieran ejercer un control más férreo sobre la burocracia, es de esperar que no tenga muchos incentivos para hacerlo si sabe que el Ejecutivo posee mecanismos (como el veto o los decretos de necesidad y urgencia) para generar acciones burocráticas alineadas con sus preferencias.

El rol de los votantes

¿Por qué los votantes no penalizan una actitud como la descrita por parte del Ejecutivo? Un simple modelo electoral (tomado de Ferejohn 1986) anticipa que el elector adoptará un voto retrospectivo: si la utilidad recibida al cabo de la gestión del Presidente es suficientemente alta, va a votar su reelección; de otra manera, le dará su voto a otro.

$$u(a, \theta) = a\theta$$

Donde a es una acción llevada a cabo por el Poder ejecutivo (politizar la burocracia con intenciones electoralistas) y θ una variable al azar, que afecta el desempeño del representante pero no depende de este último. En otras palabras, el votante es incapaz de distinguir las acciones de los representantes de elementos exógenos que también afectan el desempeño. Asimismo, los votantes utilizan criterios individualistas a la hora de votar, por lo que el titular del cargo (Presidente y legisladores) tiene la posibilidad de explotar estas divisiones a su favor. Para que esto no suceda, el proceso electoral necesita de votantes “sociotrópicos” en lugar de votaciones individualistas (Kiewiet 1983).

A su vez, las preferencias del representante son las siguientes:

$$v(a, \theta) = W - \phi(a)$$

Donde θ es una variable al azar $\theta \in \Omega = [0, m]$, un subconjunto de números reales no negativos y $a \in [0, \infty]$ es la acción (intervenir la burocracia) que el representante toma en consecuencia. A su vez, W es la compensación por ejercer la presidencia, y ϕ es el costo de la acción a .

Como se aprecia, los votantes están en una situación de asimetría de información: el electorado no puede observar directamente el accionar de los políticos. Esta asimetría funciona a favor de los funcionarios, que pueden tomar decisiones a espaldas de sus votantes. Adicionalmente, los efectos del desempeño burocrático tardan en mostrar sus efectos. Así como la profesionalización de la burocracia tarda en mostrar sus frutos (y por eso no es seductor electoralmente), la politización de la misma no tiene un efecto negativo inmediato.

Por último, el modelo contiene una asimetría de información extrema. Como lo señala Ferejohn (1986), el representante puede dilucidar completamente su estrategia antes de llevar a cabo su acción, mientras que el votante no puede hacerlo. Una vez que el presidente observó un valor de θ_t , elegirá una acción que maximice su utilidad descontada de ese momento en adelante, suponiendo que el votante es sociotrópico con utilidades mínimas que debe recibir para reelegirlo. Las cantidades a elegir de $a(\theta_t)$ maximizan el valor presente del flujo de utilidad. El presidente puede elegir $a(\theta_t)$ de manera que la restricción para ser electo quede satisfecha:

$$a(\theta_t) = K_t/\theta_t$$

Donde $K_t, K_{t+1}, K_{t+2}, \dots$, desde el momento t en adelante son los niveles de corte del votante (las utilidades mínimas que debe recibir para votar por la reelección presidencial)⁷.

La clave de este modelo es que los votantes que se ven beneficiados por la utilización electoralista del aparato público ejercen un voto retrospectivo individual. Si el votante fundara su evaluación electoral en base a un índice agregado que midiera desempeño gubernamental, sería más difícil para el presidente politizar a la burocracia (Ferejohn 1986).

La reforma del aparato estatal y los compromisos

“La burocracia estatal, viuda administrativa de sucesivos gobiernos, acaba convirtiéndose en un inmenso cementerio de proyectos políticos.” Oscar Oszlak

En Argentina frecuentemente se escucha el pedido por una reforma burocrática que implique un mejor Estado. Sin embargo, las iniciativas en esta dirección siempre quedan truncas y

⁷ Formalmente, el presidente elegirá

$$a(\theta_t) = K_t/\theta_t$$

si y solo si

$$W - \phi\left(\frac{K_t}{\theta_t}\right) + \delta V_{t+1}^1 \geq W + \delta V_{t+1}^0$$

donde V_{t+1}^1 y V_{t+1}^0 representan los valores esperados de permanecer y abandonar el cargo respectivamente dada la jugada óptima de los votantes y el presidente; y δ representa el valor de descuento empleado por ambos agentes (Ferejohn 1986).

son abandonadas por las sucesivas administraciones. Para citar un par de ejemplos, la creación de los Agentes Gubernamentales (AG) durante el gobierno de Alfonsín, o la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SiNaPA) durante la administración Menem no cumplieron sus expectativas y ambas iniciativas permanecen olvidadas, en el cementerio de proyectos que menciona Oscar Oszlak.

Podría pensarse que el éxito de las reformas profesionalistas de la burocracia está relacionado con la existencia de expectativas a futuro sobre las politizaciones. Por ende, es difícil que las sucesivas reformas triunfen si no replantean la estructura institucional revisada aquí. Un manejo apropiado del riesgo de politización futura puede explicar una profesionalización exitosa en términos fiscales, de eficiencia y políticas. Si la profesionalización es llevada a cabo sin un fuerte compromiso de ejercer un control “justo”, los interesados en cierta profesionalización anticiparán que el proyecto tendrá bajos beneficios y por lo tanto se incorporarán menos al proyecto, o lo harán a desgano. Segundo, la falta de un compromiso profesionalizador tendrá implicancias para el esfuerzo que la coalición reformista pondrá en ejecutar la reforma. Por último, una reforma burocrática diseñada pobremente, sin compromiso a una autonomía del sector público, puede representar una profecía auto cumplida, en el sentido de que una reforma fracasada puede dar lugar a politizaciones futuras o a los abandonos como los que sufrieron los AGs y el SiNaPA. Al no existir protección institucional contra la politización presidencial es difícil que estas iniciativas tengan éxito.

Asimismo, la dinámica gobierno oposición con respecto a la reforma administrativa también ofrece dificultades. Es posible ilustrar dicha dinámica con un dilema del prisionero. En este dilema, al gobierno no le conviene insistir en una politización de la burocracia por las razones mencionadas anteriormente. Asimismo, a la oposición (sobre todo la que espera alcanzar el gobierno en el corto plazo) tampoco le conviene desprenderse de una herramienta que le podría ser de suma utilidad al llegar al gobierno. La tabla siguiente ilustra esta dinámica (Geddes 1994).

Oposición

	No Politizar	Politizar
No politizar	$V_{of} ; V_{op}$	$V_{of} - X_{op} ; V_{op} + X_{op}$
Politizar	$V_{of} + X_{of} ; V_{op} - X_{of}$	$V_{of} + X_{of} - X_{op} ; V_{op} + X_{op} - X_{of}$

Donde V_i es la probabilidad de que el partido i tenga éxito electoral sin politizar a la burocracia (es decir, no distribuyendo cargos en la misma o acercando la agencia a la órbita del Poder Ejecutivo colocando leales) y dependiendo exclusivamente de las variables políticas usuales. Por su lado, X_i es la proporción de votos extra que el partido i puede obtener por politizar a la burocracia⁸.

La celda superior izquierda muestra las recompensas de ambos partidos por competir sin recurrir a prebendas que impliquen politización de la burocracia. La celda superior derecha muestra los pagos de un partido de oposición que se abstiene de utilizar la burocracia como instrumento electoral mientras que el oficialismo sí lo hace. Por lo tanto, el oficialismo obtiene una diferencia en su favor de X_{of} , mientras que la oposición experimenta un perjuicio de $-X_{of}$ (debido al hecho de que los porcentajes totales siempre suman 1). Por su parte, la celda inferior derecha representa el inverso, es decir, el uso electoral de la burocracia por parte de la oposición (sea en los oficialismos provinciales y/o municipales o en los bolsones de influencia que conserva aún tras su abandono del poder, ya que los funcionarios administrativos suelen permanecer en sus puestos luego de que sus partidos han perdido el favor electoral y continúan utilizando el aparato público en apoyo de los mismos) pero no del oficialismo. Por último, la celda inferior izquierda representa las recompensas para tanto el oficialismo como la oposición de utilizar electoralmente al aparato público.

Geddes (1994) reemplaza la abstracción de un modelo idéntico por proporciones electorales para ilustrar aún más claramente la situación. Siguiendo una estrategia similar obtenemos la Tabla 2.

UCR

		No Politizar	Politizar
PJ	No politizar	40 ; 35	.30 ; .50
	Politizar	.50 ; .25	.45 ; .30

Este es un ejercicio arbitrario, pero refleja la distribución electoral de manera general y también el mayor lazo con la burocracia por parte del Partido Justicialista (también resaltado por Calvo y Murillo 2002); y por ende una mayor ventaja electoral por parte del mismo en caso de

⁸ No necesariamente se cumple que $X_i = X_j$

politizar la burocracia. Al igual que el caso de la UDN en Brasil descrito por Geddes (1994), la opción para la Unión Cívica Radical se representa como un dilema del prisionero. La UCR estaría mejor si no se politizara la burocracia, si la misma no fuese prenda de cambio de prebendas políticas. Si esto ocurriera, aunque seguiría teniendo un menor caudal de votos fijo que el Partido Justicialista, la elección sería más competitiva de lo que es cuando ambos partidos distribuyen prebendas con el sector público. Sin embargo, la repetición del juego hace que sea más racional para los políticos de la UCR utilizar a la burocracia de manera clientelar⁹. Es importante destacar que para el partido *en tanto organización* resulta racional aplicar patrones basados en el mérito en la selección de personal burocrático, ya que el partido juega un juego repetido en el tiempo, condición para la evolución de patrones cooperativos (Axelrod 1984). Sin embargo, para el circunstancial político radical no lo es. Para este último sigue siendo racional politizar la burocracia, aún si el resultado es socialmente sub-óptimo¹⁰. Por su parte, es destacable el hecho de que para el Partido Justicialista no existe incentivo temporal para promover una reforma. Aún si el juego se repite *ad infinitum*, los miembros del partido están siempre mejor recurriendo a la politización burocrática como herramienta electoral. Ellos están mejor politizando la burocracia si importar lo que haga el otro partido ni cuántas veces se juegue el juego en el tiempo.

Esta simplificada modelización de la realidad ayuda a explicar el hecho de que los legisladores y líderes partidarios pueden en general ignorar las demandas del público a favor de la reforma. La reforma es solamente uno de los varios temas que afectan las decisiones de los votantes y la mayoría de éstos últimos no la tienen como su preocupación principal.

Asimismo, todos los partidos pueden beneficiarse de la politización de la burocracia. La estrategia dominante por ende será la de apoyar su continuidad, a menos que los pagos por votar favorablemente a la reforma sean extremadamente altos y el futuro se pueda percibir con bastante certidumbre. Cuán grande deba ser el pago para votar a favor de una reforma y la certidumbre sobre

⁹ Naturalmente que este ejercicio no quiere implicar que la UCR necesariamente perderá las elecciones aún si ambos partidos no politizaran a la burocracia. Como señala el juego anterior, eso dependerá de los valores específicos que adopte X_i para cada turno electoral.

¹⁰ Esto sugeriría que las presiones para una reforma administrativa profunda en Argentina podrían venir de autoridades partidarias que no compitan por cargos políticos; de organizaciones como un comité de notables o incluso de sectores de la militancia juvenil que posean miradas de largo plazo. Tsebelis (1990) describe el rol de la militancia juvenil partidaria en Gran Bretaña como ejemplo de actor político con horizontes temporales extendidos que chocan con los líderes partidarios coyunturales.

el futuro dependerá de la distribución de recursos políticos para acceder al poder. Me estoy refiriendo a la posibilidad de controlar la presidencia o la mayoría de las cámaras

Asimismo, aún cuando la población manifieste un interés específico por una reforma administrativa, los políticos pueden en general ignorar esas demandas. Como señala Geddes (1994), la reforma administrativa es solamente uno de los temas que movilizan al electorado en determinado momento del tiempo, y casi nunca es la primordial para ninguno de ellos. En ausencia de algún catalizador que organice la opinión pública fuertemente alrededor de alguna propuesta, es difícil que se genere una fuerte demanda en esta dirección¹¹. Esto resulta en el hecho de que el valor electoral de un voto legislativo pro-reforma administrativa siempre será positivo pero la mayoría de las veces muy pequeño para los políticos. La razón es que los legisladores emiten miles de votos sobre muchísimos temas que tienen importancias distintas a ojos de los votantes. Por ende, para los partidos políticos que se benefician del uso patrimonialista de la burocracia, la estrategia dominante es votar por la continuidad de esta posibilidad a menos que la existencia de este catalizador eleve los pagos de votar a favor de la reforma, porque en caso de que esto no ocurra la ganancia electoral es pequeña.

En particular, el partido que ocupe la presidencia, tenga más bancas en el parlamento o que se encuentre en determinado momento del ciclo electoral más cerca de obtener la presidencia en el futuro cercano se opondrán a la reforma administrativa con más vehemencia. Por el contrario, los partidos con menor representación parlamentaria y/o con menores posibilidades de alcanzar la presidencia en el próximo turno serán los mayores impulsores de la eventual reforma.

Por ende, resulta poco probable que los líderes políticos movilicen intereses en que se provean intereses colectivos como una reforma administrativa, dado que esto no provee ningún tipo de interés individual inmediato. Un voto a favor de la reforma solamente sería racional si la utilidad esperada fuese mayor que la diferencia entre el monto que el legislador podría ganar de seguir usando la burocracia como herramienta electoral y el que perdería como resultado de la utilización clientelar de la burocracia por parte de sus opositores. Esto ilustra lo que mencioné con

¹¹ Geddes (1994) menciona el asesinato del Presidente James Garfield en 1881 como el catalizador para la sanción de la Ley Pendleton de reforma administrativa. En Argentina, el asesinato del cabo Omar Carrasco surtió un efecto idéntico para la organización de la opinión pública a favor de la supresión del servicio militar obligatorio y el asesinato de Axel Blumberg hizo lo propio con el pedido por mayores castigos para el delito. No ha habido un catalizador semejante para una reforma administrativa profunda.

anterioridad: para el partido con mayor caudal electoral casi siempre pesará más la ventaja de la politización que la eventual ganancia electoral de votar una reforma administrativa.

De existir una petición popular por una reforma administrativa, los pagos cambiarían. Solamente en este caso, con algún grado de abierta indignación pública por la ineficiencia de la prestación de servicios estatales o por el mismo hecho de utilizar al sector público como herramienta electoral, podría pensarse en una estrategia racional por parte de los políticos de alterar sustantivamente el *statu quo*.

Conclusión

El presente trabajo hace uso de algunas de las herramientas tradicionales del enfoque conocido como economía política para explicar la relación entre la burocracia pública y el poder político en Argentina. En especial, la preocupación reside en el uso electoralista (ajeno a patrones de autonomía) que se le da a las agencias burocráticas. El argumento central que atraviesa este trabajo es que una estrategia opuesta a la profesionalización y a la autonomía del sector público es perfectamente racional teniendo en cuenta los intereses del Poder Ejecutivo. Adicionalmente, sostengo que el marco institucional vigente en la Argentina tampoco logra limitar la conducta politizadora del Ejecutivo. El Poder Legislativo ajeno a la administración pública nacional, por un lado, y poblado de legisladores no comprometidos con la consecución de compromisos inter temporales de profesionalización del sector público, por el otro, impiden que el Congreso se convierta en una barrera a esta estrategia. La comparación con los Estados Unidos es muy pertinente ya que ilustra el hecho de que dos países con marcos institucionales similares (como sistemas de gobiernos presidencialistas) difieren en los resultados debido al diferente rol que adquiere el Poder Legislativo en ambos.

Adicionalmente, se presentaron otras dos contribuciones provenientes de la economía política que ayudan a echar luz en la situación de la burocracia en el escenario político argentino. Por un lado, un simple modelo formal de elección electoral demuestra que los políticos tienen, *ex ante*, mejor información que los votantes y por lo tanto pueden desarrollar desde su cargo una política a espaldas de los mismos. Adicionalmente, y como los votantes en general elijen en base al desempeño pasado del representante, premiarán a una gestión que los beneficie aunque no sepan que ésta tuvo lugar a expensas del desempeño burocrático.

En segundo lugar, un juego repetido por parte de los partidos de gobierno y de oposición en el Congreso puede explicar por qué no surge una profunda reforma administrativa en el mismo. El juego desarrollado aquí muestra que la politización de la burocracia es beneficiosa tanto para el oficialismo como para la oposición. Por ende, es difícil esperar una profunda reforma administrativa a menos que un cimbronazo político haga modificar los pagos descritos. Como hemos visto, esto ocurrió en los Estados Unidos y en algunos temas (como la seguridad y el servicio militar) en Argentina.

Las herramientas utilizadas, en conclusión, permiten echar luz en una cuestión sensible como lo es el funcionamiento del sector público en Argentina. Asimismo, las conclusiones presentadas aquí podrían servir de base para meditar en los factores que deben ser alterados para lograr una reforma administrativa consensuada entre todos los actores políticos.

Por último, vale aclarar que el presentado aquí es un modelo general, que posiblemente no logre explicar las particularidades y los pormenores del funcionamiento del sector público en Argentina. Es preciso investigar estas cuestiones de manera detallada, explorando el funcionamiento particular de algunas agencias en su relación con los poderes del gobierno. Esta contribución es tan solo una descripción general que espero sirva de estímulo para continuar por esta senda. Asimismo, es una simple ilustración de los usos de la economía política en el análisis político.

Bibliografía

- Aberbach, Joel; Robert Putnam y Bert Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Arrow 1951, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books.
- Brennan, George y James. M. Buchanan. 1985. *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo. 2002. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", en *American Journal of Political Science* Vol. 48(4): 742- 757.
- Elster, Jon. 1979. *Ulysses and the Sirens: Studies in rationality and irrationality*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- Epstein, David y Sharon O'Halloran. 1999. *Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, John. 1986. "Incumbent performance and electoral control", *Public Choice* 30 (fall): 5-25.
- Ferraro, Agustín E. 2006. "Parlamento y gobierno en sistemas presidencialistas", en Llanos, Mariana y Ana M. Mustapic. *El control parlamentario en alemania, Argentina y Brasil*. Rosario: Homo Sapiens.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma. Building state Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Huber, John y Charles Shipan. 2002. *Deliberate discretion? Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi. 2002. "Amateur Legislators-Professional Politicians," en *American Journal of Political Science*, Vol. 46 (3): 656-669.
- Kiewiet, D. Roderick. 1983. *Macroeconomics and Micropolitics: The Electoral Effects of Economic Issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kydland, Fynn y Edward C. Prescott. 1977. "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans," en *Journal of Political Economy*: 473-492.
- Laver, Michael y Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government form and performance in thirty-six democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan. 1990. "The perils of presidentialism," en *Journal of Democracy* Volume 1 (1), Winter.
- Llanos, Mariana y Ana M. Mustapic. *El control parlamentario en alemania, Argentina y Brasil*. Rosario: Homo Sapiens.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The electoral connection*. New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, Matthew y Thomas Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", en *American Journal of Political Science* Vol.28 (1): 165-179.
- McKelvey, Richard D. 1976. "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control", *Journal of Economic Theory* Vol. 12: 472-482.
- McKelvey, Richard. 1979. "Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control", en *Journal of Economic Theory* 12:472-82.
- Moe, Terry M. (1997) "The Positive Theory of Public Bureaucracy", In Dennis C. Mueller, ed., *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge University Press.
- North, Douglass C. 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge y New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass C y Robert Thomas 1973 *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. y Barry Weingast. 1989. "Constitution and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *The Journal of Economic History*, Vol. 49(4): 803-832.
- Palanza, Valeria. 2006. "Delegación y control parlamentario en Argentina", en Llanos, Mariana y Ana M. Mustapic. *El control parlamentario en alemania, Argentina y Brasil*. Rosario: Homo Sapiens.
- Polsby, Nelson W. 1968. "The institutionalization of the US House of Representatives", en *American Political Science Review* Vol. 62: 145.
- Riker, William H. 1980 "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions," *American Political Science Review*, Vol. 74: 432-46.
- Schelling, Thomas C. 1956. "An essay on bargaining", en *American Economic Review*, Vol 46: 281–306.
- Shepsle, Kenneth A.. 1991. "Discretion, Institutions, and the Problem of Government Commitment", en Bourdieu, Pierre y James S. Coleman. *Social Theory for a Changing Society*. Boulder: Westview Press.

Tilly, Charles. 1991. *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tsebelis, George. 1990. *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Weingast, Barry y William J. Marshall. 1988. "The industrial organization of Congress; or Why legislatures, like firms, are not organized as markets", en *Journal of Political Economy* Vol. 96: 132-68.