

Nombramiento de funcionarios en el poder ejecutivo en Argentina 1983-2007

Aporte al estudio sobre conformación de gabinetes



Universidad de
SanAndrés
Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Tesis para la obtención del título de

Licenciada en Ciencia Política

Director: Alberto F. Fohrig

María Cecilia Garibotti

Legajo: 19084

Tabla de Contenidos

Capítulo I	3
Introducción	3
Capítulo II	7
Introducción. Estudios sobre presidencialismos	7
Objeto de estudio	9
Coaliciones de gobierno.....	11
La competencia intrapartidaria y la nacionalización del sistema de partidos.....	19
La organización interna del ejecutivo a la luz de esta literatura	25
Capítulo III.....	28
Modelo propuesto	33
Función de utilidad de un presidente con un mandato.....	34
Función de utilidad del presidente cuando tiene la posibilidad de renovar su mandato.....	38
Conclusiones del modelo	40
Conclusión del Capítulo.....	42
Capítulo IV.....	44
Metodología de obtención de datos sobre el nombramiento presidencial	44
Comportamiento observado en las variables independientes	47
Composición del Congreso. Sistema de partidos. Nacionalización horizontal	47
Integración de los partidos políticos	49
Comportamiento observado en el nombramiento de funcionarios	51
Patrón de nombramiento en cargos subministeriales.....	56
Las Secretarías de Presidencia	57
La renominación de funcionarios y la experiencia previa.	60
Experiencias presidenciales 1983-2007	63
Conclusión del capítulo.....	67
Capítulo IV.....	69
Bibliografía	71

Capítulo I

Introducción

“La política, (...) es un juego de transigencia. (...) Hay que ser transigente, comprensivo y conformarse con que se haga el cincuenta por ciento de lo que uno quiere, dejando el otro cincuenta por ciento a los demás. Pero hay que tener la inteligencia necesaria para que el cincuenta por ciento de uno sea el más importante.”

- Perón (2006:108)

La literatura reciente sobre federalismo en Argentina ha mostrado la importancia, para el proceso de elaboración de políticas públicas a nivel nacional, de la política subnacional (Ardanaz *et al.*, 2010, Leiras y Calvo, 2011). Así, se ha estudiado cómo la yuxtaposición de diversos niveles de gobierno, dentro del cual el federalismo sería un subfenómeno, afecta el diseño e implementación de políticas públicas (Hooge y Marks, 2003).

En este sentido, la relación que se da entre los distintos niveles de gobierno genera tensiones que son canalizadas por diversos mecanismos, como las transferencias fiscales a gobiernos provinciales (Gervasoni, 2010). Siguiendo esa línea de estudios, este trabajo explora el efecto de la desnacionalización del sistema de partidos y la composición del poder legislativo sobre la cantidad de nombramientos dentro del poder ejecutivo en Argentina 1983-2007.

Así, se estudia si la desnacionalización del sistema de partidos, independientemente de sus determinantes y tomándolo como indicador de la provincialización de la política argentina (Suárez Cao, 2011), ha tenido algún efecto sobre los patrones de nombramiento de funcionarios dentro del gabinete presidencial. La intuición que subyace a esta relación es que el gabinete presidencial es el espacio en el que los presidentes delegan la implementación de políticas públicas a nivel nacional y el federalismo, como señala la literatura, influye en esas políticas.

Para ello, dado que no hay una teoría que estudie el nombramiento de funcionarios dentro del gabinete presidencial como un objeto de estudio autónomo, se busca colaborar y complementar la literatura existente. A partir de esta podemos señalar: (a) la importancia de los dos niveles de

gobierno (nacional y federal) para la implementación de políticas públicas y (b) que dentro de este esquema el presidente cumple un rol de maximizador de políticas públicas que (c) lleva adelante mediante el nombramiento de funcionarios. En consecuencia, la relación entre (a) y (b) debería reflejarse de alguna manera en (c).

En miras a explorar esa relación, el presente trabajo busca analizar los nombramientos de funcionarios políticos en Argentina entre 1983 y 2007. Es decir, los ministros, secretarios y subsecretarios que ingresaron en la administración pública nacional centralizada. El nombramiento de estos funcionarios debe realizarse mediante decreto, por lo cual dependen, al menos formalmente, del presidente para su ingreso y permanencia en el cargo. Al respecto, en el Capítulo II, se desarrollan los argumentos teóricos elaborados por la literatura sobre formación de coaliciones y desnacionalización del sistema de partidos. En primer lugar, se analizarán los estudios sobre formación de coaliciones de gobierno en presidencialismos latinoamericanos que brindan información relevante sobre la manera en que el presidente se vincula, de manera de maximizar su agenda política, con el poder legislativo. Por el otro lado, la literatura sobre desnacionalización vertical del sistema de partidos que pone de relieve los problemas de agregación y cooperación detrás de una misma etiqueta partidaria, que se traducen en diversas estrategias por parte del presidente para conseguir apoyo de las facciones territoriales de un partido. Como se verá, el sistema de partidos no es independiente grado de territorialización de la política, lo que puede servir para refinar la teoría sobre formación de coaliciones de gobierno en presidencialismos federales.

Para explicar la manera en que ambas literaturas se unen, en el Capítulo III se desarrolla un modelo sobre el comportamiento presidencial que permite pensar la relación entre actores políticos cuyo apoyo requiere el presidente para llevar adelante su gobierno. En este sentido, el nombramiento de funcionarios dentro del gabinete presidencial implica una delegación sobre el control y la implementación de políticas públicas y constituye una de las estrategias posibles que posee el presidente para asegurarse el apoyo de los distintos actores políticos. Como se verá, la conveniencia de esta estrategia (nombramiento de funcionarios) se encuentra mediada por el valor que los diversos actores le atribuyen a los puestos de gobierno nacionales. De esta relación, surge la hipótesis principal del presente trabajo, a saber, que a mayor (menor) integración del sistema de partidos, mayor (menor) nombramiento de funcionarios. Las modificaciones en el

patrón de nombramientos responderían a la menor competencia que hay sobre esos puestos de gobierno.

Asimismo, se verá que la hipótesis mayoritaria de las teorías sobre formación de coaliciones de gobierno en Latinoamérica, que vincula el nombramiento de ministros con la composición de la legislatura, no parece explicar el caso argentino. Por último, en el Capítulo IV, se muestra cómo se ha desarrollado el uso de esta herramienta por presidentes argentinos entre 1983-2007, en relación con la composición del legislativo y el nivel de integración partidaria.

La estrategia de nombramiento de funcionarios se entiende como la utilización de uno de los recursos con los que cuenta el presidente para llevar adelante su gobierno. La particularidad de este recurso viene dada por la forma de pago a los funcionarios que se incorporan. A saber, la delegación de política pública mediante el control de un puesto de gobierno. El aporte del trabajo, en primer lugar, es brindar información empírica sobre la manera en que se ha organizado hacia adentro el poder ejecutivo en Argentina. A dicho fin, se elaboró una base de datos sobre los ingresos y nombramientos dentro del poder ejecutivo nacional. En segundo lugar, a partir de la especificidad del caso argentino, se exploran las variables independientes que parecen afectar al presidente en su estrategia de nombramiento de funcionarios.

Se presentan dos diferencias fundamentales de este trabajo con respecto a estudios anteriores. En primer lugar, la muestra considera a todos los funcionarios jerárquicos cuyo nombramiento depende del presidente. En este sentido aumenta el universo de casos dado que estudios anteriores se centran únicamente en ministros. Aumentar los casos permite recabar información relevante acerca de la manera en que los presidentes intercambian políticas públicas a cambio de apoyo. En segundo lugar, permite pensar en cambiar el enfoque de la literatura identificando, primero, cuáles son los actores relevantes con los que debe negociar el presidente y solamente después evaluar cómo se da esa negociación. Este punto se diferencia con respecto a los estudios sobre conformación de gabinetes que presuponen *a priori* la relevancia principalmente del Congreso como espacio de negociación entre actores.

Entonces, frente al escenario político específico argentino, la intuición que guía este trabajo es que para llevar adelante el gobierno a nivel nacional es necesario lograr el apoyo de los gobiernos subnacionales y una de las estrategias posibles de hacerlo es la distribución de puestos

de gobierno en el ejecutivo nacional. El pago de esta estrategia, por otro lado, como se señaló, depende del valor que los puestos de gobierno nacionales signifiquen para las unidades subnacionales. Esta característica, considerando que la estructura de incentivos dentro de una federación determina el comportamiento de los diversos actores políticos y el rendimiento del sistema en su conjunto (Ardanaz *et al.* 2010), hace particularmente relevante ver la relación que se produce con la política a nivel subnacional, debido a que el pago del nombramientos se materializa en el control de recursos asociados a determinados puestos de gobierno.



Capítulo II

Relevancia teórica del estudio de nombramiento de funcionarios

En este capítulo, se plantea la relevancia en términos teóricos del estudio del nombramiento de funcionarios dentro de la administración pública. Para ello, en primer lugar, se reseñan los avances dentro de la literatura sobre presidencialismo para explicar los incentivos dentro de los cuales opera el presidente en la esfera nacional al momento de designar a su gabinete. Como ya se mencionó, esta literatura excluye la conformación federal y el nivel de descentralización entre niveles de gobierno de los Estados. Por ello, a la literatura sobre coaliciones de gobierno se le agrega la literatura sobre competencia intrapartidaria en relación a la desnacionalización del sistema de partidos. Estas dos literaturas permiten analizar relaciones a nivel nacional y subnacional entre los distintos actores políticos.

Como se planteó en la Introducción, el objetivo del presente trabajo consiste en estudiar el patrón de nombramiento de funcionarios en Argentina. Para ello, se inscribe el caso argentino dentro del estudio de presidencialismos. Asimismo, es necesario tener en cuenta que estas literaturas se analizan en función de encontrar los determinantes del nombramiento de funcionarios en un gobierno y no los determinantes de la composición del legislativo o de la desnacionalización del sistema de partidos¹.

Introducción. Estudios sobre presidencialismos

Los presidencialismos son sistemas políticos que se definen a partir de dos características esenciales: (a) el presidente es elegido mediante el sufragio emitido libremente por la población y (b) los mandatos del presidente y de los legisladores son rígidos e independientes (Mainwaring y Shugart, 1997). Debido a estas características y a la inestabilidad política que experimentaron

¹ Muchos estudios relacionan la desnacionalización con la descentralización, a lo que Leiras (2011) agrega, además, la importancia de considerar los problemas de cooperación que dificulta que los actores se agrupen detrás de una etiqueta partidaria a nivel nacional. Lo cierto es que en Argentina se ha evidenciado: un aumento de la descentralización en la década de 1990 producto de las políticas nacionales de ajuste fiscal y una desnacionalización del sistema de partidos a partir, especialmente de 1999 (Leiras 2006). Aquí no importa si la descentralización originó la desnacionalización, sino el efecto que ha tenido sobre la distribución de puestos de gobierno.

los presidencialismos a lo largo del siglo XX se generó un debate académico, cuyo principal exponente fue Linz², que se centró en los problemas formales del diseño presidencial que dificultarían la estabilidad democrática (Linz 1990, 1994). En la última década, sin embargo, dicha literatura se enfrentó con los estudios surgidos a partir de la experiencia de los presidencialismos productos de la llamada “tercer ola democratizadora” (Huntington, 1991). Así, luego de dos décadas de consolidación y estabilidad de las democracias latinoamericanas se pudo demostrar que hay más diferencias entre los sistemas presidenciales, que entre estos y los sistemas parlamentarios³. En consecuencia, la inestabilidad de las democracias latinoamericanas ya no puede ser atribuida al diseño presidencial (Cheibub, 2007).

Estos estudios han encontrado que algunas formas de presidencialismo que históricamente fueron leídas como negativas, por ejemplo la formación de coaliciones y los gobiernos de minorías, se han sucedido sin tener un impacto desestabilizador sobre el desarrollo de la democracia. (Altman 2000, Amorim Neto, 2006, Chasquetti 2008, Cheibub 2002, Cheibub et al. 2004, Deheza, 1998, Zelaznik 2001, Cheibub 2007, entre otros). Es decir que aunque existen diferencias formales, reflejadas en los diseños constitucionales entre los presidencialismos latinoamericanos y los parlamentarismos europeos, por sus prácticas informales estos se asemejan más de lo pensado inicialmente (Shugart y Carey 2002, Martínez-Gallardo 2011).

En otras palabras, los presidentes no son actores tan fuertes, como señala la tradición del “hiperpresidencialismo” (entre otros, Ferreira Rubio y Goretti, 1998) ni están sujetos a tanta inestabilidad como señaló la tradición deudora de Linz. Son actores que cuentan, al igual que en parlamentarismos, con diversas estrategias que se encuentran condicionadas por factores institucionales para llevar adelante sus gobiernos. Así, se ha trasladado el estudio de la inestabilidad de las *democracias latinoamericanas* al estudio de la inestabilidad de los *gobiernos latinoamericanos* (Perez-Liñan 2003).

Este avance implica que, al analizar los sistemas presidenciales, no es necesario ni suficiente enfocarse solamente en las reglas formales del comportamiento de los presidentes. Así, se han

² Linz hizo hincapié fundamentalmente en: la doble legitimidad de poderes, la rigidez de los mandatos del Presidente y los legisladores, el estilo plebiscitario de la gestión presidencial y la lógica de suma cero (Linz 1990, 1994).

³ Para una revisión sobre los debates sobre parlamentarismos y presidencialismos ver Elgie (2005).

analizado diversos aspectos de los presidencialismos, como el uso de sus recursos fiscales y el nivel de gasto público (Altson *et al.* 2008, Persson y Tabellini, 2004) como forma de los presidencialismos de atemperar el efecto de sus mandatos rígidos sobre la estabilidad de sus gobiernos. Sin embargo, estos estudios no han explicado la manera en que los incentivos bajo los cuales opera el presidente se relacionan con la manera particular en la que se organiza la rama ejecutiva de gobierno (Bonvecchi y Scartascini, 2011).

Entonces se puede señalar que (a) las mayores diferencias entre sistemas políticos dependen directamente de las estrategias políticas llevadas adelante por quien detenta el poder ejecutivo (Amorim Neto 2006; Martínez-Gallardo 2005; Negretto 2003; Cheibub 2002) y (b) una de las estrategias de supervivencia de los gobiernos ha sido el uso de los poderes de nombramiento de ministros por parte del poder ejecutivo para lograr el apoyo de otros actores (Martínez-Gallardo 2011, Bonvecchi y Zelaznik 2011). Este último punto es el que concierne específicamente a este trabajo.

Este aspecto, aunque no ha sido analizado de manera sistemática como objeto de estudio autónomo, sí ha sido estudiado de manera tangencial por los trabajos que analizan las condiciones institucionales en las que debe operar el presidente. Estos trabajos son agrupados en las siguientes secciones a partir de su relevancia para estudiar la esfera nacional o subnacional de gobierno. A partir de estas literaturas, entonces, se pueden encontrar diversos argumentos teóricos sobre el comportamiento presidencial que determinan los costos y beneficios de elaborar una estrategia de construcción de apoyos a partir de la asignación de puestos de gobierno.

Objeto de estudio

El objeto de estudio propuesto para el trabajo es el nombramiento de funcionarios *políticos*, aquéllos cuya designación es realizada por el presidente, dentro de la organización de la rama ejecutiva en Argentina 1983-2007. En este sentido, se debe recordar que Argentina es un país democrático, presidencial, federal y con un poder legislativo bicameral. En pos de contextualizar la forma en que se abordará el problema de investigación sobre el nombramiento de funcionarios, es necesario referirse también a las relaciones que se desarrollan entre la esfera nacional y la subnacional en Argentina. En este sentido, su federalismo tiene un diseño particular

y es uno de los estados más descentralizado verticalmente del mundo, constituyendo un “federalismo robusto” (Stepan, 1999; Gibson, 2004; Ardanaz *et al.*, 2012).

El gabinete presidencial (incluyendo los tres rangos jerárquicos de ministros, secretarios y subsecretarios) es central en la política de los países presidenciales puesto que constituye el apoyo técnico y político para llevar adelante la agenda de gobierno presidencial. El nombramiento de funcionarios, efectivamente, debería seguir una lógica de distribución dado que el presidente cuenta con cargos más o menos definidos dentro de la administración central que, valga la obviedad, son finitos. Por lo tanto, no puede ser aleatoria la manera en que los asigna. Por eso este trabajo busca explorar si se trata de un espacio en el que se realizan intercambios con otros actores políticos y de qué depende dicho intercambio. Así, la importancia del objeto de estudio es que al brindar información sobre el funcionamiento interno del Poder Ejecutivo se puede ver el uso que el presidente, actor central en la política pública nacional, da a este recurso que está íntimamente relacionado con la forma en que se llevará adelante su agenda de gobierno. Entonces, ¿cuáles son los costos y beneficios de llevar adelante una estrategia de conseguir apoyo político a cambio de nombramientos en el gabinete presidencial?

Hay diversos criterios que pueden entrar en consideración en la elección de funcionarios, por ejemplo: (a) la capacidad técnica, (b) la capacidad política del funcionario, sea del mismo partido o no, para asegurarle apoyo electoral y/o en políticas públicas al presidente⁴, (c) que el cargo funcione como premio para miembros del mismo partido que han colaborado con éste (Amorim Neto 2006). La decisión del gobernante no es neutral a los efectos de estudiar la implementación, capacidad de respuesta y *accountability* del ejecutivo y debería estar relacionada con el contexto político e institucional en el que el presidente debe desarrollar su gobierno. Por lo tanto, más allá de las consideraciones particulares que debe tener en cuenta en cada nombramiento, aquí se estudian los factores que influyen los nombramientos en general.

⁴ Esta dimensión, que no será analizada en particular, cobra relevancia cuando recordamos la relación entre consideraciones políticas y técnicas en la elaboración e implementación de políticas públicas (Camou 1994, Dalbosco 2003). Así, dada la baja institucionalización de la carrera administrativa en Argentina (Bonvecchi y Zelaznik 2011:4, Dalbosco) los poderes institucionales, en el sentido de nombramiento de funcionarios dentro de la administración centralizada, coloca prácticamente todo el control de la estructura burocrática del poder ejecutivo en manos del presidente.

En la literatura comparada, los estudios sobre composición de gabinete se han centrado en la designación de ministros. Sin embargo, en este trabajo se incluye también el nombramiento de secretarios y subsecretarios. La elección no es casual sino que se utiliza para testear uno de los presupuestos de la literatura comparada. Esta asume implícitamente, y en algunos casos de manera explícita, que al nombrar un ministro este último designará a los secretarios y subsecretarios. Sin embargo, como se verá, este no parece ser el caso para Argentina, donde los nombramientos de secretarios y subsecretarios no siguen el mismo patrón que el de ministros. Siendo esto así, tomar en consideración el nombramiento solamente de ministros da una información parcial que evita mostrar otros arreglos institucionales entre actores políticos que se reflejan en la distribución de puestos de gobierno.

Coaliciones de gobierno

La primera literatura que debe ser analizada en relación con la estrategia de nombramiento de funcionarios de un presidente en gobierno es la relativa a la formación de coaliciones de gobierno en presidencialismos. Esta literatura se ha propuesto elaborar diversos modelos (Amorim Neto 2006, Cheibub 2007) que explican los tipos de gabinetes (mayoría o minoría) que pueden surgir en presidencialismos. De esta manera, permite pensar en los mecanismos causales que afectan la conformación del gabinete presidencial a nivel nacional en relación con el poder legislativo.

El mayor aporte de esta literatura, en lo que a este trabajo concierne, es otorgar un marco conceptual para analizar las estrategias de conformación de los gabinetes presidenciales al poner el foco en el valor político de los nombramientos dentro del poder ejecutivo (Amorim Neto, 2006). A saber, la conformación de una coalición de gobierno se traduce en el nombramiento de funcionarios en cargos ministeriales que pertenecen a un partido distinto al del presidente y que cuenta con representación legislativa. En consecuencia, esta literatura brinda información sobre la función de utilidad de un presidente al momento de formar su gobierno y plantear su relación con otros actores políticos. Esta función está dada por la maximización de la agenda de gobierno del presidente y sus posibilidades de aprobarla en relación con la composición del poder legislativo.

Las coaliciones, como estrategia política dentro de un determinado sistema pueden ser legislativas o de gobierno. Entendiendo por coalición de gobierno la estrategia política que se refleja en la incorporación de miembros de partidos distintos al del presidente en el gabinete, con el fin de lograr apoyo legislativo. De esta manera, de acuerdo con la literatura, las coaliciones de gobierno existen cuando las posiciones ministeriales se dividen en al menos dos partidos políticos (Cheibub, 2007:72). Por otro lado, las coaliciones legislativas se limitan a la esfera legislativa y no se traducen en el nombramiento de funcionarios en el ejecutivo. La diferencia conceptual entre ambas formas de coligarse se presenta en la forma de pago, que en el caso de las coaliciones de gobierno se materializa mediante el nombramiento de funcionarios, que implica costos y beneficios distintos.

Lo que plantean estos estudios es que, para el presidente, la formación de coaliciones es una de las posibles estrategias que puede adoptar. Otra estrategia posible, por ejemplo consiste en la formación de coaliciones legislativas mediante la concesión de bienes (*porkbarreling*) a los legisladores para obtener su apoyo a las iniciativas legislativas (Pereira *et al.* 2005, Cheibub 2007). Las variables independientes que parecieran afectar el nombramiento de funcionarios políticos como forma de creación de coaliciones de gobierno tienen impacto sobre la necesidad de formación de coaliciones por parte del presidente dejando un amplio margen para la contingencia.

Las coaliciones de gobierno, típicamente, aparecen cuando un presidente no cuenta con un contingente legislativo propio, de manera tal de evitar un gobierno de minoría. Esta estrategia, que se traduce en un patrón de nombramientos determinados, tiene asociados elevados costos de transacción (Laver y Schofield, 1991). Sin embargo, se ha comprobado que en presidencialismos las coaliciones de gobierno ocurren en más de la mitad de los casos en que el partido del presidente no tiene una mayoría propia en el legislativo (Cheibub *et al.*, 2002).

Al respecto, la pregunta que interesa, en el marco de este trabajo, entonces, no es ¿bajo qué condiciones es más probable que se formen coaliciones de gobierno en presidencialismos? Sino ¿cuál es el valor que los actores políticos asignan a la asignación de puestos? Sin embargo, para contestar a la segunda pregunta, sirve analizar la primera. La respuesta sobre el momento o las condiciones en las que se formará una coalición de gobierno, otorga información parcial sobre

los incentivos que afectan al presidente al momento de nombrar un funcionario en la administración. Esto es así, porque (a) la misma definición de la coalición de gobierno implica el nombramiento de funcionarios dentro del poder ejecutivo y (b) se ha señalado que los presidentes buscan maximizar las posibilidades de éxito de sus coaliciones legislativas al estructurar sus gabinetes (Amorim Neto, 2002, 2006, Zelaznik, 2001).

La literatura sobre formación de coaliciones en presidencialismos, cuyo estudio típicamente deriva de los estudios en parlamentarismos⁵ (Cheibub, 2007), analiza entonces las condiciones que aumentan *las probabilidades* de formación de una coalición de gobierno, aceptando un amplio margen de contingencias. Al respecto, se ha señalado que las coaliciones son menos frecuentes cuando el partido en el gobierno posee entre un tercio y un medio de los escaños parlamentarios (Cheibub *et al.* 2002), o cuando el contingente legislativo del presidente sea mayor al 45 % (Chasquetti 2008), siendo fundamental también la distancia ideológica entre el presidente y los partidos en el congreso. Esto se debe a que los presidentes que no tienen mayorías propias en el poder legislativo son quienes tienen el incentivo para formar coaliciones a cambio de puestos de gobierno (Deheza 1997). Los puestos de gobierno, a su vez, son un pago atractivo para los partidos con representación en la legislatura porque implican una delegación de agenda de gobierno en los partidos (Amorim Neto 1998, 2002, 2006) y están asociados con el control de puestos relevantes (Leiras 2006).

En otras palabras, un presidente minoritario puede apelar a otras estrategias para mantener su estabilidad. Así, no se formarán coaliciones de gobierno, si el presidente, quien maximiza su agenda de políticas públicas, no desea coligarse, con la consecuente delegación de implementación de políticas públicas que significa una coalición (Amorim Neto, 2006), o si los partidos con representación en el legislativo no tienen suficientes incentivos para asociarse con el

⁵ La mayor diferencia entre presidencialismos y parlamentarismos para la formación de coaliciones radica en que por un lado, en el parlamentarismo en situaciones de minoría, un partido ofrece suficientes ministerios para lograr una coalición o se produce una nueva elección. Por el otro, en el presidencialismo, solamente el Presidente puede ofrecer ministerios y los otros partidos solamente pueden rechazarlos (Cheibub *et al.* 2002:567). Por lo tanto, se puede señalar que en el presidencialismo, para la conformación de una coalición es necesaria la propuesta del partido del Presidente y la aceptación por parte de uno o más partidos de la oposición con representación en el ejecutivo. De allí se deriva que las variables independientes señaladas por la literatura lo que afectan son los incentivos que tienen el Presidente y los otros partidos para ofrecer y aceptar una coalición respectivamente. Esto resulta relevante porque la existencia o no de coaliciones parlamentarias alternativas dispuestas a respaldar al Presidente frente a una crisis, define si habrá o no una salida presidencial o parlamentaria frente a esa crisis (Mustapic 2005).

ejecutivo⁶. Sin embargo, el presidente tiene razones para entablar una coalición dado que los gobiernos de coalición han probado ser más estables que los gobiernos de minoría (Amorim Neto, 2006, Zelaznik, 2001).

Es decir, los riesgos institucionales asociados a que un presidente se encuentra en minoría pueden ser canalizados cuando el presidente logra generar apoyo parlamentario propio mediante el apoyo de otros partidos políticos. El éxito de la estrategia, por otro lado, va a depender de que el presidente: logre influenciar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, los recursos partidarios con que cuente para disciplinar a los legisladores y el manejo de los propios poderes institucionales (Mustapic 2000). En consecuencia, si la política resultante del proceso legislativo normal fuera a diferir ampliamente de aquella que resulta ideal para el presidente, este tendrá mayores incentivos para remover a ciertos ministros y ofrecérselo a ciertos partidos que de otra forma deberían esperar hasta la siguiente elección para tener la oportunidad de ocupar cargos en el ejecutivo los puestos ministerios resultan atractivos (Cheibub *et al.* 2004)⁷.

Así, la necesidad y oportunidad para formar coaliciones de gobierno depende en gran medida de la conformación partidaria del poder legislativo, lo que incluye la distribución partidaria de asientos en la legislatura y su fragmentación (Cheibub *et al.*, 2004:573, Taylor y Herman 1971). En este sentido, cada nueva distribución legislativa debería implicar la oportunidad para formar una nueva coalición. Asimismo, se ha señalado que las coaliciones son menos frecuentes en una legislatura más fragmentada si los otros partidos están más separados del presidente en la dimensión de políticas públicas (*policyspace*) (Cheibub *et al.*, 2002, Amorim Neto, 2006:422). En

⁶ Cheibub (2007) desarrolla un modelo que tiene en cuenta tanto al legislativo como al ejecutivo para la conformación de una coalición.

⁷ En base a ello, Amorim Neto (2002, 2006) analiza las estrategias que puede tener el Presidente para avanzar su agenda política. Define dos: (a) una estrategia orientada a la implementación de sus políticas mediante el proceso de sanción de leyes y (b) una estrategia orientada a la implementación de sus políticas mediante el uso de las prerrogativas legislativas en cabeza del Presidente. La elección de cada estrategia determina el tipo de gabinete, y por ende de funcionarios, que el Presidente nombrará. Es decir que en la propuesta de este autor los nombramientos de gabinetes son vistos como una forma para maximizar la estrategia del Presidente en la implementación de políticas. Si su objetivo es implementar principalmente leyes, el Presidente debe formar un gobierno mayoritario y por lo tanto nombrarán ministros con afiliaciones partidarias que permitan la sanción de leyes. Por otro lado, Si el objetivo es recaer sobre sus propias potestades legislativas, el Presidente puede nombrar “amigos” (cronies), tecnócratas u otros, que sin lograr asegurar una mayoría legislativa en las cámaras, sirven otros propósitos. Al respecto, se plantea que cuando los presidentes tienen amplios poderes de emitir decretos y vetar leyes, tienden a conformar gabinetes con menos ministros partidarios, lo que puede generar problemas al largo plazo para el Presidente por aislarse del poder legislativo.

este sentido, los incentivos están influenciados además por la expectativa de cómo le irá electoralmente a los partidos en el futuro (Cheibub et al. 2004:569).

El mecanismo causal que se deriva de la fragmentación es claro. Una legislatura fragmentada aumenta los costos de transacción para el presidente en la sanción de leyes, por la multiplicidad de actores de veto que implica en el marco legislativo. Esto aumenta los costos de dirigir la estrategia de implementación de políticas públicas hacia el legislativo, haciendo más conveniente la estrategia unilateral de recaer sobre las prerrogativas propias del presidente (Amorim Neto, 2006:422). El corolario de esta postura, es que habrá un patrón de nombramientos muy distinto si el tamaño de la fragmentación legislativa implica un alto costo de aprobación de las leyes y el presidente cuenta, como en el caso argentino, con un amplio poder para emitir decretos.

En consecuencia, la literatura también considera los poderes institucionales, reactivos (o negativos) y proactivos (o positivos) del presidente (Amorim Neto 2002, 2006 y Cheibub et al, 2004). El poder reactivo, cuyo indicador más importante es el poder de veto, se mide a partir de la capacidad del ejecutivo para frenar iniciativas de ley sancionadas por el Congreso. Es decir, se evidencia en la reacción al accionar del Congreso, como el veto presidencial a una iniciativa legislativa. El poder positivo, por su parte, refiere a las facultades de iniciativa de ley y sanción de leyes mediante la emisión de decretos. La principal prerrogativa ejecutiva del presidente es poder emitir decretos con fuerza de ley (Amorim Neto 2006:421, Shugart y Carey 1992). Si los presidentes cuentan con más amplias facultades para emitir decretos pueden hacer políticas públicas de manera unilateral más fácilmente. Estas facultades tienen el mismo efecto sobre la estrategia presidencial dado que sirven para acercar al presidente a su punto óptimo de políticas públicas abaratando la estrategia de recaer en sus poderes constitucionales unilaterales y nombrar un gabinete que no incorpora a miembros de otros partidos (Amorim Neto 2011:437)⁸. Esto brinda información sobre los beneficios que brinda al presidente ofrecer puestos de gobierno a otros partidos, pero no explica cómo desarrollará esto mismo en relación a su propio partido.

⁸ En lo que hace a la teoría de formación de coaliciones, si el Presidente gobierna de manera unilateral, deberíamos esperar mayor cantidad de nombramientos de su propio partido o técnicos, dado que el costo de hacerlos es menor que cuando debe negociar con una coalición orientada a la aprobación de normas en el poder legislativo Sin embargo, esta variable no parecería afectar la cantidad de nombramientos sino el *tipo* (partidario o no) de nombramientos que se llevan a cabo.

El ciclo electoral también resulta relevante para las estrategias de defección de las coaliciones. Algunos autores plantean, y esto se debería ver reflejado en el nombramiento de funcionarios, que los miembros de una coalición tienen mayores incentivos para dejarla en función del calendario electoral (Martinez Gallardo 2010:10). El mecanismo causal explicado es que a medida que se acercan las elecciones los beneficios de estar asociado al presidente disminuyen. Si esto es así, deberíamos ver mayor cantidad de nombramientos (por la salida de los miembros de la coalición) a medida que se acerca una nueva elección.

Aportes de la literatura al estudio de nombramiento de funcionarios

La literatura sobre coaliciones de gobierno, al dar información sobre la composición de un cierto tipo de gabinete (gabinete de coalición), permite conceptualizar el problema del nombramiento de funcionarios. Así el costo del nombramiento de un funcionario para el presidente se mide en función de la delegación de políticas públicas y recursos asociados a determinados puestos políticos. Esta forma de abordar el problema puede independizarse del tipo de gabinete que se formará desde el punto de vista partidario. Por lo tanto, aquí el nombramiento de funcionarios políticos se estudia desde la maximización de la habilidad del presidente de incrementar su estrategia de elaboración de políticas públicas (Amorim Neto 2006:423).

Sin embargo, debido a que el objeto de estudio es distinto, no todas las conclusiones y teorías pueden extrapolarse. Un problema que surge de estos trabajos, en lo que aquí interesa, se deriva de la misma definición de las coaliciones de gobierno y el criterio para su identificación. Este se centra, como ya se mencionó, en los niveles ministeriales. Por lo tanto, se sufre el riesgo de estimar erróneamente la cantidad de coaliciones que se forman. Para ejemplificar este problema, se puede tomar el criterio propuesto por Cheibub (2007:72-75). Este autor propone para identificar gabinetes de coalición: (a) concentrarse en los puestos ministeriales más altos; (b) tener en cuenta que las coaliciones legislativas, que se evidencian por el apoyo de un partido en la legislatura no implican un gobierno de coalición, a menos que un miembro de ese partido se incorpore como ministro al gabinete; (c) considerar que solamente los partidos con representación legislativa pueden ser miembros de una coalición; (d) la participación en el gobierno de individuos distintos al partido del presidente indica *prima facie* que ese partido es miembro del gobierno.

La definición e identificación de las coaliciones y los tipos de gobierno formados a partir de estos criterios no permite ver un amplio margen del comportamiento presidencial, que es el que aquí se intenta analizar. En este sentido, por ejemplo, la incorporación de Alderete como Ministro de Trabajo durante el gobierno de Alfonsín podría ser vista como una coalición, por los criterios (a) (c) y (d) dado que el criterio se centra en la afiliación partidaria y no, como sería en este caso, en la afiliación sindical. Cheibub propone, para evitar estos errores y no sobreestimar la formación de coaliciones, buscar información adicional. Lo que aquí se plantea es que utilizar este criterio para el estudio sobre la conformación del poder ejecutivo es problemático porque reduce innecesariamente y *a priori* las formas que puede adoptar el gabinete presidencial. Así por ejemplo Amorim Neto (2006:425), define un nuevo gabinete como (a) la inauguración de un nuevo mandato presidencial o (b) un cambio en la composición partidaria del gabinete. Con lo cual, como se verá, se deja de lado la mayor parte de los nombramientos dentro de los distintos gobiernos. En consecuencia, la teoría sobre la formación de coaliciones, no intenta ni puede explicar los cambios que se producen en el gabinete que no se encuentran relacionados con la composición partidaria.

Efectivamente, estudios anteriores (Deheza, 1997, Cheibub et al. 2004, Cheibub 2007, Amorim Neto 2000, 2006, Martínez Gallardo 2011) se fijan en composiciones del gabinete en términos únicamente de composición partidaria y explican dos resultados posibles: gabinetes de mayoría y minoría. Las explicaciones parecen estar *a priori* dejando de lado las variaciones que puede haber en la composición de gabinete como variable dependiente. La diferencia parece ser, como ya se señaló, producto de que el estudio de coaliciones de gobierno por definición solamente hace referencia a la formación de alianzas con partidos políticos que tienen representación en la legislatura.

En este sentido, pensar el problema sobre nombramientos desde el uso de recursos institucionales parece ser más útil. Para el caso argentino, Bonvecchi y Zelaznik (2011) han señalado en relación a los recursos institucionales con los que cuenta el presidente para gobernar, que los nombramientos son contingentes a los recursos partidarios con los que cuenta. Al igual que Amorim Neto estos autores se centran: en el vínculo que tienen los recursos institucionales con la actividad legislativa (estrategia orientada al legislativo para la aprobación de una ley), en el nivel ministerial y en la composición partidaria. También conciben el nombramiento de

funcionarios como una herramienta en manos del presidente para lidiar con diversos riesgos institucionales. Señalan estos autores que “Estos recursos permiten al presidente armar y desarmar su gabinete, modificar las competencias de los ministerios, emitir disposiciones legislativas, vetar total o parcialmente leyes del Congreso,” (Bonvecchi y Zelaznik, 2011:2) Así se señala que la distribución del poder partidario y la integración de los partidos políticos a nivel nacional determinan la utilización que el presidente puede hacer de esos recursos. Este estudio incorpora, entonces, la integración de los partidos políticos.

Otra de las limitaciones que presenta esta literatura, es que incluso si se concede que las coaliciones de gobierno y los nombramientos en los gabinetes presidenciales se orientan principalmente al poder legislativo, se debería poder diferenciar entre poderes legislativos unicamerales y bicamerales. Estos últimos, que típicamente se encuentran en federalismos, afectan las posibles estrategias para la sanción de leyes dado que, como arreglo institucionales, los federalismos implican la sobrerrepresentación en al menos una de las Cámaras (Ansolabehere *et al.* 2003:471).

Al respecto y en lo que a este trabajo interesa, la lógica que es esperable en legislaturas unicamerales, y los consiguientes modelos que la academia ha hecho para explicar la distribución sesgada de recursos, no son automáticamente generalizables a legislaturas bicamerales (Ansolabehere *et al.* 2003). En estas últimas, los resultados de la votación en ambas cámaras no son independientes, así se plantea que un senador va a aprobar una propuesta si al menos la mitad de los diputados de su Estado son miembros de la coalición que la apoyó en la cámara de representantes. Mientras que un legislador la aprobará si implica beneficios para, al menos, la mitad de sus votantes. Ambos maximizan, por lo tanto, los fondos que llegan a sus votantes. Por lo tanto, la votación en ambas cámaras no es independiente. La necesidad de ganar en cada cámara disminuye la importancia del poder de voto en cada una por separado. Dado que la coalición legislativa se arma en donde se concentra el poder de propuesta legislativa y se tiene que tener en cuenta el efecto que esa coalición armada tendrá sobre la otra, es posible crear *winning coalitions* en el Senado, a partir de una *winning coalition* en Diputados (Ansolabehere *et al.* 2003). Si, como ya se dijo, las coaliciones de gobierno buscan maximizar el éxito de las coaliciones legislativas, la literatura debería incorporar esta dimensión de análisis. Esta sobrerrepresentación afecta la manera en que el presidente plantea su estrategia de políticas

públicas y es útil para explicar las condiciones bajo las cuales, por ejemplo, se genera un sesgo en la distribución de recursos públicos en las legislaturas de países federales.

Asimismo, resulta interesante explorar, más allá del grado de cohesión partidaria, la necesidad y las posibilidades de negociación de un presidente con las líneas internas de su propio partido. Para parlamentarismos se ha mencionado que entre las razones por las que puede fracasar la negociación de una coalición se encuentra la resistencia de las líneas internas, facciones, de los mismos partidos políticos (Strom, 1994). Por ello, como veremos en el siguiente apartado los partidos políticos tampoco deberían ser estudiados *a priori* como actores políticos unitarios (Laver y Shepsle 1990, Strom 1994) en lo que se refiere al manejo interno (entre copartidarios) y externo (en negociaciones entre líderes partidarios)⁹.

Por último, las coaliciones y los nombramientos dentro de la literatura sobre coalición de gobierno se analizan en el nivel ministerial como una cesión de política pública por parte del ejecutivo a un partido de la oposición. En este sentido, si la cesión de políticas se realiza en el nivel ministerial el corolario tendría que ser que ese ministro nombrará a sus secretarios y subsecretarios encargados de ejecutar esas políticas públicas. Sin embargo, uno puede identificar, como se verá en el Capítulo IV que funcionarios en el nivel subministerial (secretarios y subsecretarios) se mantienen aunque cambie el ministro. Si los ministros no son quienes nombran a sus secretarios y subsecretarios, tampoco resulta útil la identificación de una coalición de gobierno como implicando una cesión de política pública solamente a partir de la composición partidaria de los ministros.

La competencia intrapartidaria y la nacionalización del sistema de partidos

En el último tiempo los distintos autores coinciden en señalar que ha habido una creciente provincialización de la política argentina que determina la competencia a nivel nacional (Suárez Cao, 2011). Las razones que subyacen a este fenómeno, son ajenas a este trabajo. Lo que aquí se quiere analizar es la relevancia de los actores políticos subnacionales en el diseño del gabinete presidencial. Es decir, si para entender los cambios que se producen en la esfera nacional en el

⁹ En muchas ocasiones los líderes del partido son agentes de las facciones internas de su partido. En consecuencia, mientras que muchas veces los líderes de partidos políticos pueden negociar entre ellos, pueden estar menos informados acerca de la discrecionalidad con la que cuentan hacia adentro de su mismo partido (Strom 1994).

nombramiento de funcionarios es relevante comprender los cambios que se producen y las interacciones que se dan entre los niveles nacional y provincial de gobierno.

Los partidos políticos son organizaciones complejas parcialmente competitivas y parcialmente cooperativas (Leiras 40:2006). Por lo tanto, el estudio de la competencia intrapartidaria y las facciones¹⁰ permite dar cuenta de los mecanismos causales que afectan la distribución de recursos públicos hacia el interior del partido político y las distintas estrategias en manos de un presidente para hacerlo. Así, se ha señalado que la presencia de diversas líneas partidarias permite explicar la persistencia de ciertas políticas y la tendencia del oficialismo a mantener mediante el gasto público a los bastiones del partido (Persico *et al.* 2011). En consecuencia, la existencia de facciones afecta la distribución de recursos internos del partido de acuerdo con el tamaño y poder de la facción partidaria (Laver y Shepsle 1990). Siendo que uno de los recursos con los que cuenta un presidente es la asignación de puestos dentro del gabinete, la competencia partidaria puede explicar el nombramiento de funcionarios cuando no se forman coaliciones de gobierno.

Un punto importante, es considerar que las facciones no tienen necesariamente los mismos objetivos que la etiqueta nacional bajo la que se agrupan. Los partidos, típicamente, se señala que buscan: políticas públicas, cargos o votos (Muller y Strom, 1999). Pero los partidos son organizaciones complejas dentro de las cuales los individuos tienen diferentes preferencias sobre los tres objetivos mencionados (Strom 1994:118, Leiras 2010). Esta faceta de la agregación del partido, y no ya del sistema de partidos, tiene incidencia sobre cómo se vincula el líder del partido con otros partidos al momento de coligarse (Strom 1994) y cómo se vincula con el mismo partido en la arena electoral (Leiras 2006) y a lo largo de su gobierno.

¹⁰ Para caracterizar a las facciones y las relaciones que implican dentro de un partido político determinado se utiliza la definición aportada por Persico quien refiere a las facciones agrupadas en torno a intereses (Persico *et al.* 2011). En este sentido, las facciones dentro de un partido están constituidas por redes jerárquicas de ese mismo partido. Lo que se traduce en que un miembro de una facción se relaciona principalmente con su superior jerárquico directo de esa misma facción. El intercambio entre ambos se basa en que el superior jerárquico recibe apoyo del miembro de su facción para lograr ascender a cambio de otorgarle a éste recursos que le permitan avanzar y asegurar su posición en la jerarquía. Por último, las facciones de intereses no se coligan en torno a posiciones ideológicas o de recursos sino que se concentran en capturar recursos públicos. (Persico *et al.* 2011:254-255). El incentivo de la facción es lograr mayores recursos para generar mayores redes dentro del partido y crecer en importancia. Así, por ejemplo, los distritos que proporcionan mayor caudal de votos en Estados Unidos para el partido gobernante reciben mayor cantidad de transferencia de recursos (Ansolabehere y Snyder 2003).

En este sentido, la producción y distribución de bienes dentro del partido se dificulta por su relación con la distribución de candidaturas (Leiras 2006:40). De ello se sigue, que se debe analizar bajo qué condiciones se forman y fortalecen las facciones ya que se vuelven depósitos duraderos de poder que consistentemente protegen intereses que no siempre son consistentes dentro del mismo partido (Persico *et al* 2011). Por ello, la presencia de facciones requiere de la elaboración de estrategias que permitan maximizar la cooperación entre las distintas líneas partidarias.

Así, uno de los mecanismos necesario para que se generen promesas creíbles en el espectro de políticas públicas dentro del mismo partido es la distribución de ministerios (Laver y Shepsle, 1990:490)¹¹. Empero, el nivel en el que la distribución de ministerios ayuda a la cooperación de las distintas facciones en torno a una misma etiqueta partidaria va a depender del poder de facto que efectivamente se concentra en estos puestos. El valor de estos puestos, en este sentido, va a variar en función del nivel de nacionalización del partido y de descentralización del sistema político. Así, si las políticas públicas y los recursos se concentran en las provincias, el poder de facto asociado a una secretaría nacional va a ser menor.

La nacionalización del partido (y del sistema de partidos), se puede estudiar desde dos aspectos. Uno es la nacionalización horizontal que refleja “(...) la variación interdistrital en los patrones de organización partidaria y comportamiento electoral” (Leiras 2010:210). En otras palabras, si el voto para un mismo cargo en una misma elección se distribuye de manera homogénea o se encuentra concentrado en distritos específicos. El segundo es la nacionalización vertical, o integración, que refiere a “la relativa correspondencia entre los resultados electorales en la arena nacional y en las arenas subnacionales” (Leiras 2010:211). Es decir, a la variación de votos que recibe un mismo partido dependiendo de nivel, subnacional o nacional, del cargo dentro de un mismo distrito electoral.

Los niveles de la nacionalización vertical u horizontal, en lo que aquí interesa, influyen de manera distinta en el nombramiento de funcionarios. Mientras que la nacionalización horizontal va a influenciar el comportamiento de las facciones intrapartidarias para acceder a cargos

¹¹ Aunque esta literatura se concentra también en el nivel ministerial, permite abrir el análisis de nombramientos en niveles inferiores de gobierno, ya que nos permite pensar en las formas con mayor credibilidad de llevar adelante la delegación intrapartidaria, por ejemplo mediante controles recíprocos entre el mismo partido.

nacionales de gobierno, la integración se centra en la importancia de los cargos subnacionales (Leiras 2006). Es decir que el nivel de desnacionalización trae aparejada una distinta valoración de los puestos de gobierno dependiendo de que en el partido se encuentren facciones nacionales o subnacionales. Esto va a redundar en que mientras en un caso el presidente por un menor costo puede conseguir apoyo mediante el nombramiento de funcionarios, cuando predominen las facciones a nivel subnacional el costo será mayor. Es decir que en estos casos la estrategia de distribuir ministerios se vuelve más costosa o insuficiente y puede convenir la distribución de recursos financieros. Efectivamente, para el caso argentino, “(...) el uso de transferencias de alta discrecionalidad presidencial varía de manera inversamente proporcional a la nacionalización del partido de gobierno: a menor nacionalización, mayor uso de transferencias altamente discrecionales” (Bonvechi y Zelaznik, 2011:35).

La cooperación intrapartidaria es necesaria para el ejecutivo en particular en contextos de desnacionalización vertical en los que los votos y las candidaturas al Congreso se deciden desde las provincias (Calvo y Murillo 2004, Spiller y Tommasi 2009). Así, sirve, para complementar el análisis de la interacción con la legislatura en presidencialismos comprender quién es el encargado de conformar la lista de candidatos. Si los legisladores responden directamente a los gobernadores y no al partido, estos tienen menos incentivos para negociar con el ejecutivo, que debe dirigirse, en ese caso, directamente a los gobernadores. Esto da otro matiz a la lectura sobre implementación de políticas públicas mediante leyes o decretos (Amorim Neto 2006) dado que denota que no es necesariamente la legislatura el lugar donde se negocian las políticas públicas.

Es decir, las facciones pueden surgir tanto dentro de un partido nacionalizado como desnacionalizado. De esta manera, la desnacionalización del sistema de partidos no es neutral para el presidente por dos motivos, en primer lugar, afecta la fragmentación electoral y, en consecuencia, la posibilidad de formar coaliciones de gobierno y el nivel de cohesión dentro del partido del propio presidente (Leiras 2010:208). En segundo lugar, en lo que hace a la desnacionalización vertical, el partido político no trabaja necesariamente de manera autónoma sino que dependiendo de la forma en que se organiza el sistema de partidos (la integración o no

que habrá), el presidente puede tener distintas consecuencias en la asignación de recursos y la forma de generar mayor apoyo a su gobierno¹².

Sin embargo, el impacto que tendrán las líneas partidarias sobre las estrategias de distribución de puestos de gobierno no es igual. Los estudios sobre nacionalización del sistema de partidos encuentran que hay una asociación positiva en el grado de centralización de la estructura de gobierno y la homogeneidad en la distribución territorial del voto (Leiras 2010). Así se postula que los votantes se comportan en función de las políticas que más los afectan. Esto también redundaría en el aumento de valor de las posiciones de gobierno que son competentes para influir sobre los votantes el sufragio. La descentralización junto con la desnacionalización puede incrementar el valor político de los cargos provinciales en detrimento de los puestos nacionales (Leiras 2010:218). En otras palabras, los partidos políticos nacionales importan el acceso a puestos nacionales de gobierno, si estos se desnacionalizan, disminuye el beneficio de una facción provincial de obtener puestos nacionales. Por lo tanto, la competencia por esos puestos disminuye y será necesario plantear otras estrategias para asegurar la lealtad de las facciones.

La agregación partidaria, por su parte, refleja los incentivos de los candidatos para coordinar etiquetas partidarias comunes y de los votantes para apoyar a partidos cuyo accionar excede las fronteras del distrito del que son parte¹³. Cuando fracasa una transacción entre facciones partidarias esto puede tener tres efectos distintos sobre la agregación (a) los candidatos subnacionales no movilizan a favor de candidatos nacionales; (b) los políticos pueden abandonar los partidos nacionales establecidos insatisfechos con sus recompensas o perspectivas; y (c) fuerzas subnacionales que ocupan los espacios que dejan los partidos nacionales no pueden

¹² Para este trabajo no son importantes las causas que generan la desnacionalización vertical sino sus efectos. Pero para comprender el mecanismo causal que se propone es útil tener en cuenta la relación entre desnacionalización y descentralización. Los partidos políticos tienen diversos niveles organizacionales y el nivel que consistentemente cumpla de manera más acabada con su rol de solucionar problemas de acción colectiva y redistribuir bienes, será el que mejor pueda disciplinar a sus miembros (Leiras 2006:40). La distribución de los beneficios asociados a la arena nacional representa un problema en este intercambio. Las distintas facciones de existir deben colaborar pero sus pagos no son siempre iguales. Dado que las diferentes organizaciones responden de forma dispar a este problema (Leiras 2006:37), los diferentes partidos promueven la colaboración intrapartidaria con diferente eficacia.

¹³ Como en el apartado anterior, lo que aquí interesa es la manera en que la existencia de facciones y líneas internas del partido del presidente, así como de los otros partidos, afecta el comportamiento de este al momento de diseñar su estrategia de gobierno. Al respecto, entonces, se puede dividir en: el efecto de la existencia de líneas del partido del mismo Presidente (que aumentan los costos de conseguir apoyo propio); y el efecto de la existencia de líneas del partido en los partidos con representación en el legislativo (que aumentan los costos de conseguir apoyo en el legislativo).

coligarse a nivel nacional (Leiras 2006:46). Este planteo es particularmente relevante para el objeto de estudio de este trabajo porque pone de relieve las causas que pueden explicar el fracaso de la cooperación intrapartidaria durante un mandato, y una de esas causas efectivamente puede ser la mala distribución de puestos relevantes de gobierno. Con lo cual, un presidente para su estabilidad, dependiendo de la mayor o menor fuerza de las facciones y del valor que estas asignen a los puestos de gobierno nacionales va a estar más o menos limitado por estas al momento de conformar su gabinete. Además, el efecto de la designación que haga hoy, afecta su relación con las facciones en las próximas elecciones.

Por último, para evitar problemas de endogeneidad entre las variables señaladas en el apartado anterior y este, se debe tener en cuenta como la desnacionalización del sistema de partidos afecta la lectura de la fragmentación del sistema de partidos y el nivel de cohesión partidaria en el Congreso. Al respecto, la desnacionalización aumenta la fragmentación electoral a nivel nacional (Jones y Mainwaring, 2003), que puede traducirse en fragmentación legislativa.

Aportes al estudio de nombramiento de funcionarios

En este sentido y como intenta plantear este trabajo, la descentralización, es decir “el traslado de atribuciones o capacidades desde el nivel nacional hacia los niveles subnacionales de gobierno” (Leiras 2010:209), es relevante también porque tiene una incidencia sobre la responsabilidad en la implementación de políticas públicas, lo que hace variar el valor que los diversos actores darán a los puestos de gobierno nacionales.

Como se vio en la sección anterior, la formación de coaliciones de gobierno brinda información sobre las condiciones bajo las cuales un presidente nombraría funcionarios de otro partido político. Por otro lado, la literatura sobre competencia intrapartidaria y nacionalización del sistema de partidos permite pensar los mecanismos causales que afectan el nombramiento de funcionarios dentro del partido del presidente. Las dos secciones no son completamente independientes, por ejemplo, se ha demostrado que las formas de toma de decisión intrapartidaria afectan las negociaciones de coaliciones para conformar un gobierno (Laver y Shepsle, 1990, Strom, 1994). Sin embargo, es útil tratarlas por separado dado que analizan el mismo fenómeno desde dos posiciones diversas.

En lo que a este trabajo interesa, al analizar los patrones de nombramiento de funcionarios se deben tener en cuenta las particularidades de la política intrapartidaria. En este sentido, el nombramiento de funcionarios refleja el valor político de los puestos nacionales de gobierno en la asignación de recursos dentro de un mismo partido.

Por lo tanto, esta literatura es útil para resaltar: (a) que los partidos políticos no son actores unitarios; (b) que la aparición de actores subnacionales puede modificar la interacción dentro del partido del presidente; (c) la manera en que se asocian actores políticos detrás de determinadas etiquetas partidarias (o no) y (d) la influencia de estos factores en la elaboración de políticas públicas a nivel nacional (*payoffs* o coaliciones).

La organización interna del ejecutivo a la luz de esta literatura

Entonces, en base a la literatura reseñada se pueden identificar las siguientes variables independientes: la fragmentación legislativa, el tamaño del contingente legislativo del presidente y el nivel de desnacionalización del partido del presidente.

Ahora bien, ¿Cómo se puede estudiar la composición del gabinete presidencial en este contexto? Aquí se proponen los siguientes argumentos:

Primero: *a priori* todos los puestos jerárquicos del ejecutivo tienen un valor propio ligado al control de recursos para la implementación de políticas públicas.

El presidente, que maximiza su agenda de gobierno, requiere para implementar sus políticas de gobierno de diversos funcionarios organizados jerárquicamente. Así, cada funcionario cumple un rol dentro del organigrama. Siguiendo los mecanismos causales estudiados por la literatura, no hay razones fundadas (más allá de la dificultad de encontrar datos) que lleven a centrar el estudio exclusivamente en el nombramiento de ministros. Así, todos los cargos del organigrama de la Administración Pública Nacional tienen un valor. Este puede ser en el grado de control de recursos (ministro) o control más específico sobre la política pública implementada (subsecretarios y secretarios). Dado que cada puesto en la administración tiene un valor propio, no es necesario que el nombramiento de ministros coincida con el nombramiento de secretarios y subsecretarios. Estos últimos pueden sobrevivir en el gobierno independientemente de quién

detente el cargo ministerial¹⁴. Para el caso argentino, este punto se comprueba empíricamente por el patrón de nombramiento de secretarios y subsecretarios que se muestra en el Capítulo IV.

Segundo: La delegación que hace de esa agenda, en los tres niveles jerárquicos, no es aleatoria y se encuentra influenciada por la necesidad de conseguir apoyo de otros actores relevantes en el gobierno.

El momento de implementación de las políticas públicas y las leyes no es un asunto meramente técnico, delegado por completo en la burocracia, sino que involucra tomar decisiones de índole política sobre la política pública a aplicar (Bowen y Rose-Ackerman 2003:158). Así, los resultados de las políticas públicas que el presidente busca maximizar dependen de ciertas características que hacen a su implementación. Las características que hacen a los resultados de las políticas públicas, como su estabilidad, su capacidad de ajustarse a escenarios políticos cambiantes y su forma de implementación, derivan directamente del proceso de elaboración de las políticas públicas (Tommasi y Scartascini 2012)¹⁵ en el que, como vimos, influye la relación con el poder legislativo y con el mismo partido.

Es decir que siendo que el poder ejecutivo, encargado de la Administración Pública Nacional, es clave en el proceso de elaboración de políticas públicas, los nombramientos dentro del mismo también los son. En muchos casos, el diseño de institutos desconcentrados y descentralizados justamente busca paliar el efecto de los rediseños dentro de la administración pública nacional

¹⁴ Este análisis difiere notablemente del presupuesto que plantean las teorías sobre formación de coaliciones de gobierno. Es decir, si se postula que una coalición se forma a partir del nombramiento de un ministro o se diluye a partir de la renuncia de este, porque el nombramiento de un ministro conlleva una cierta delegación de política pública, es dable esperar que esta delegación implique también la conformación de quienes se encontraran en los cargos subministeriales de ese ministerio (Cheibub 2007:72). Si el resto de la estructura permanece igual, se puede dudar de que exista una verdadera delegación en el ministro. Esto no plantea un problema per se, porque aunque no se trate de una coalición de gobierno propiamente dicha, puede reflejar otras estrategias de interacción con actores políticos relevantes para el Presidente.

¹⁴ Por ejemplo, lo que la literatura de formación de coaliciones no toma en cuenta es cómo se genera confianza o se permite monitoreo del Presidente cuando efectivamente se ha llevado adelante una delegación de política. Así, sería hasta compatible con la teoría de coaliciones el nombramiento de funcionarios en jerarquías inferiores que puedan monitorear que la política pública no se aleje más de lo acordado de los objetivos del Presidente. En una primera etapa de investigación para realizar este trabajo, se llevó a cabo una entrevista en la que se confirmó que durante el gobierno de Duhalde, uno de los gobiernos que tuvo un comportamiento más similar al de una coalición de gobierno y que surgió a partir de una coalición legislativa, el nombramiento de un ministro proveniente del radicalismo tenía como contrapartida el nombramiento de un secretario que respondiera al presidente.

¹⁵ Entre las instituciones políticas que identifican estos autores se encuentra la administración pública, la legislatura, las relaciones entre el ejecutivo y legislativo, los partidos políticos y la administración de justicia.

que pueden llevar adelante los presidentes (Urbiztondo, 1998). Asimismo, se plantea que la estabilidad en el gabinete es positiva para la elaboración e implementación de las políticas. Entonces, si (a) la decisión de nombrar a un ministro implica una posición del presidente con respecto a las políticas públicas y (b) un presidente que “gobierna solo” llevaría adelante su política pública ideal, deberíamos esperar que no haya grandes inestabilidades en el gabinete o, deberíamos poder establecer una teoría que explique por qué los presidentes modifican su gabinete cuando las variables independiente que señala la literatura se mantienen constantes. En otras palabras, qué priorizan los presidentes al momento de decidir un nombramiento dentro de su gabinete.

En miras a contestar y elaborar sobre estos argumentos en el Capítulo III se presenta un modelo del accionar presidencial que es: generalizable, puesto que depende de cómo se definan los actores relevantes en cada contexto político; acotado porque lo que busca señalar es en términos formales la dependencia de la agenda de política pública presidencial de los actores cuyo apoyo el presidente debe mantener para asegurar la estabilidad de su mandato.



Capítulo III

Un modelo reformado de comportamiento presidencial

A partir de la revisión de la literatura se han identificado actores relevantes que afectan el comportamiento presidencial. El trabajo además de determinar la importancia para el caso argentino del poder legislativo y de la desnacionalización partidaria, busca explorar cómo se inserta el patrón de nombramiento de funcionarios dentro de la función de utilidad de un determinado presidente. En consecuencia, el objetivo de este capítulo es proponer un modelo teórico de la función de utilidad del presidente que nos permita unir las literaturas estudiadas y dar cuenta del contexto en el que se desarrolla el nombramiento de funcionarios “políticos” que dependen del presidente. De esta manera, se propone una forma de replantear el modelo presentado por Amorim Neto (2006) para permitir un abordaje distinto al nombramiento de funcionarios de gobierno y, en general, al comportamiento presidencial. En este capítulo, entonces, lo que se plantea es un modelo del comportamiento presidencial en general que permite pensar en términos formales las relaciones entre las literaturas reseñadas.

El control de los cargos políticos en el gabinete y el manejo de la estructura burocrática asociada a ellos son importantes herramientas en las manos del presidente. Así, le permiten escoger personas que, de acuerdo a su criterio, mejor representen la agenda que quiere llevar a cabo en cada cartera y, a la vez, cumplir con otras tareas como: pagar el apoyo electoral a miembros de su partido u otros partidos; equilibrar la distribución del poder entre las diferentes facciones dentro del partido del presidente; extender el apoyo legislativo mediante la distribución de cargos ministeriales a partidos de la oposición; señalar al Congreso un estilo de acción política; indicar preferencia sobre el instrumento de toma de decisión, sea decretos o leyes (Amorim Neto, 2002, 2006), y afianzar vínculos con sectores sociales relevantes. En las coaliciones de gobierno los presidentes “pagan” el apoyo legislativo por medio de nombramientos (Deheza, 1997; Altman, 2000; Zelaznik, 2001; Amorim Neto, 2002; Cheibub, 2007; Chasquetti, 2008). Como se verá en

el capítulo siguiente, la gran mayoría de los nombramientos no pueden explicarse a partir de los vínculos con el Poder Legislativo por lo que es necesario considerar otros factores.

Amorim Neto (2006), intenta contestar la pregunta de cómo los presidentes utilizan su poder de nombramiento de funcionarios para implementar sus políticas públicas. Parte, al igual que este trabajo, del supuesto de que el presidente es un maximizador de políticas públicas. A partir de este presupuesto explica la estrategia que utilizan los presidentes para lograr sus objetivos. Una de las estrategias políticas es el nombramiento de funcionarios dentro del gabinete (Martínez-Gallardo 2011, Mainwaring y Shugart 2007).

El autor identifica dos estrategias principales: la de implementación de políticas mediante leyes (estrategia orientada hacia el legislativo) y la de implementación de políticas mediante decretos (estrategia unilateral basada en el poder de emitir decretos del presidente). En este sentido, el modelo que se desarrolla aquí coincide en señalar que el nombramiento de cada miembro del gabinete es una señal a otros actores políticos que funciona como indicador de las preferencias del presidente. Debido a que los nombramientos afectan a otros actores, la libertad al manejar su agenda no es absoluta. El presidente debe, dependiendo de su poder dentro de su partido, negociar con actores relevantes políticos. En este trabajo se analiza, en particular, la relación que entabla con los actores subnacionales.

El modelo presentado por Amorim Neto puede ser resumido de la siguiente manera:

- El presidente es un actor racional que elige la estrategia que maximiza su utilidad esperada.
- El presidente es un maximizador de políticas públicas. En este sentido, maximiza la posibilidad de implementar su política pública ideal.
- El presidente debe elegir dentro de un conjunto de acciones posibles que afectan la posibilidad de que se produzca un resultado determinado de política pública.
- El presidente tiene un horizonte temporal acotado.
- Frente a cada política “G” que el presidente desea obtener, hay dos acciones posibles, buscar la implementación mediante leyes de G o buscar su implementación mediante la promulgación de decretos.

- Los resultados posibles asociados a cada estrategia son: G se implementa mediante una ley; G se implementa mediante un decreto o G no se implementa. Cada uno de estos resultados produce un beneficio distinto en términos de la utilidad del presidente.
- El presidente elegirá una estrategia orientada hacia la implementación de leyes cuando la utilidad esperada de dicha estrategia sea mayor a la utilidad esperada de una estrategia basada en decretos (y viceversa).
- Las preferencias del presidente, los incentivos institucionales y las condiciones económicas afectan los costos asociados a una estrategia determinada.
- La elección de una estrategia se evidencia en la selección que hace el presidente del tipo de ministros que integrarán su gabinete.

En lo que aquí interesa, el modelo cuenta con los siguientes inconvenientes:

- Como Amorim Neto señala (2006:420) el modelo se orienta a la explicación de la elección de una sola política pública, o ley, mientras que los presidentes suelen tener múltiples objetivos. Es decir, que en su accionar el presidente no está constreñido por la elección de una u otra estrategia sino que puede apelar a una combinación de ambas dependiendo de la jerarquización que haga de su agenda de gobierno. Es decir, un presidente, sin modificar su gabinete, puede apelar tanto a la aprobación de leyes como a la estrategia unilateral de emisión de decretos.
- El modelo no distingue entre presidentes con posibilidad de ser reelectos y aquellos que solamente pueden tener un mandato presidencial. La distinción es importante dado que, como veremos, afecta el horizonte temporal del mandatario al momento de elegir una determinada estrategia y una determinada política. Por ejemplo, si tiene un plan concreto de reforma que sabe que le puede costar la reelección, puede elegir llevarlo adelante en su segundo mandato.
- Al analizar la estrategia asociada con el uso del presidente y la consiguiente composición de gabinete, el autor hace hincapié en el sentido “unilateral” de esta estrategia, en oposición a una estrategia orientada a la generación de apoyo en la legislatura. Como parece entreverse de su trabajo, esta estrategia unilateral incluye la posibilidad de apelar directamente al electorado sin intervención de la legislatura. Sin embargo, no desarrolla

el significado para la composición del gabinete de que la posibilidad de que la estrategia vinculada con el dictado de decretos esté sustentada sobre la base de asociarse con otros actores relevantes que pueden no tener representación en la legislatura. Este sería el caso por ejemplo de sindicatos, y representantes de agrupaciones sociales. En este sentido, la estrategia de promulgación de decretos no es necesariamente “unilateral” sino que reflejaría otras formas de alianzas de actores políticas, distintas a las coaliciones de gobierno. Estos son actores políticos que en el caso de que la legislatura desee repudiar un decreto del presidente, tienen capacidad de acción propia para presionar a los legisladores. Esto podría verse reflejado en la composición del gabinete. Amorim Neto lo que señala al respecto es que en esos casos deberíamos esperar que el presidente conforme su gabinete con “amigotes” (*cronies*), tecnócratas u otros que sirvan a otros fines del presidente.

- Más importante, en la utilidad esperada de cada estrategia, no hay ningún componente que pueda dar la relación existente entre la elección de una estrategia y las probabilidades de alienación del presidente como consecuencia de haber elegido esa estrategia.
- Por último, el modelo sirve para explicar el nombramiento de funcionarios frente a cada política pública pero no da cuenta del recambio de funcionarios cuando una política pública se encuentra aprobada y en estado de implementación.

Es por esto que el modelo planteado en este apartado: (a) distingue la posibilidad de uno o más mandatos presidenciales. A su vez, (b) plantea dentro de la función de utilidad del presidente la “necesidad de negociar con otros actores políticos” del presidente, entendida como su poder o no para actuar sin tener que negociar o conciliar con otros actores políticos, incluidos los de su propio partido. Esta diferencia es fundamental respecto de lo desarrollado por la literatura. De esta forma, no tiene que pensarse únicamente en el resultado de uso de decretos o normas, sino en el contexto político que limita las estrategias políticas disponibles del presidente. Entendiendo, por ejemplo, que frente al mismo escenario legislativo pero dependiendo de la política pública que desea llevarse a cabo, en algunos casos el presidente decidirá una estrategia orientada a la legislatura tomando como actores clave a los diputados pero en otros una estrategia orientada a los gobernadores.

Otra diferencia fundamental con el modelo de Amorim Neto, es que aquí se plantea que la función de utilidad del presidente no se piensa en torno a cada política “G” posible sino en torno a la agenda presidencial en su conjunto. Este supuesto nos permite ser más realistas con respecto al comportamiento presidencial y a su interacción con otros actores, dado que el presidente simultáneamente lleva adelante diversas políticas que implican la aprobación de leyes y decretos y estas no se condicen con cambios constantes en el gabinete.

Es decir, dentro de las políticas predilectas del presidente, este puede tener un orden jerárquico. Así, por ejemplo, el uso de decretos para la implementación de políticas puede sustentarse sobre el pago a legisladores mediante la libertad de que lleven adelante otras políticas, o a cambio de puestos de gobierno. En la idea de que para cada política el presidente puede elegir estrategias disímiles y que de eso dependerá la conformación del gabinete, subyace una noción de flexibilidad en la formación del ejecutivo y de sus alianzas que no es tal y no permite ver la situación en que muchas políticas “G” se dan simultáneamente. Los datos empíricos mostrados para el caso argentino, refuerzan la idea de que los patrones de nombramiento en la administración pública son más o menos sensibles al ministerio del que se trata, y que, en consecuencia, el presidente estaría vinculándose con diversos actores a la vez y en función de la política que se trata.

En este apartado que las variables independientes de la literatura afectan el costo de las estrategias del presidente que elige entre un set de posibilidades y negociaciones distintas. Con lo cual, para lograr una determinada política puede elegir armar alianzas y ceder en otros aspectos de sus políticas públicas. Desde esta óptica el nombramiento de funcionarios aparece como una de las herramientas a disposición del presidente en la medida en que refleja la delegación de la implementación de políticas públicas dentro de una determinada área. Sirve para manejar la tensión entre la necesidad de negociar con otros actores políticos para asegurar su permanencia pero sin delegar por completo su capacidad de implementación de políticas públicas.

Como aclaración principal, entonces, se debe entender que el modelo no busca plantear algo nuevo sino que busca mostrar una forma de pensar el comportamiento presidencial a partir de la preocupación del presidente de llevar adelante su agenda de gobierno. La conclusión de que la necesidad de negociación del presidente con otros actores políticos afecta la política pública que

efectivamente podrá ser llevada a cabo parece una *verdad de Perogrullo*. Pero conforme han sido planteados los modelos antes en particular en la literatura de formación de coaliciones de gobierno en presidencialismos, el presidente elegiría libremente entre las estrategias para cada política en particular que quiera llevar adelante. Pensarlo en los términos que aquí se plantean permite dimensionar que hay diversas estrategias posibles de nombramientos y que el nombramiento de funcionarios va a estar afectado por el costo de esas estrategias.

Modelo propuesto

El presidente al llegar al gobierno tiene un set de políticas públicas jerarquizadas, su agenda presidencial. Para poder llevar adelante dicha agenda debe negociar con otros actores políticos que lo pueden alejar más o menos de su agenda política. Si el presidente es hábil, su forma de hacer política no debería ser rígida sino que debería adaptarse al contexto y a las políticas públicas que desea llevar adelante, con la conciencia de que la negociación implica un *trade off* en la dimensión de política pública. Incluso si sostiene sus coaliciones con recursos económicos, la asignación de recursos mediante transferencias fiscales, esto va a implicar el costo de oportunidad de no poder asignarlos para otros fines.

A los efectos del modelo, denominaremos a la forma en que el presidente lleva adelante su política como θ . Esta forma de hacer política que privilegia el presidente en general se corresponde con la elección de un conjunto determinado de políticas δ .

Al llevar adelante su conjunto de políticas, entonces, la función de utilidad esperada del presidente se ve afectada por su conjunto ideal de políticas y por su deseo de mantenerse en el gobierno. Es decir, las estrategias y decisiones del presidente, están limitadas por la probabilidad de que no pueda terminar su mandato. Esto genera una función de utilidad que, como veremos, será cóncava dado que refleja el *trade off* entre su política pública ideal y la delegación de ejecución e implementación en otros actores con quienes debe negociar para asegurar la continuidad de su mandato.

En otras palabras, en un mandato importan: la utilidad que le brinda al ejecutivo la política que efectivamente se aplica, la probabilidad de que se aplique la determinada política que elige y que

esas circunstancias no obstan a la conclusión del mandato. A los efectos del modelo su agenda política θ se corresponde con la elección de determinadas políticas públicas.

$$\theta_e \rightarrow \delta(\theta_e)$$

Es decir, si el presidente no tuviera que negociar con otros actores y no tuviera restricciones para llevar adelante su política θ , esta se asemejaría más a su agenda de gobierno ideal. Para llevar adelante esa agenda el presidente, a su vez, necesita nombrar funcionarios que la implementen. La variación y el nombramiento de funcionarios a lo largo de su gobierno, entonces, refleja de qué manera está llevando adelante su agenda de gobierno. En este sentido, el nombramiento de funcionarios siempre significa una delegación del poder de implementación de políticas públicas a otros individuos.

Función de utilidad de un presidente con un mandato

La función de utilidad, entonces, está dada por: la utilidad que le genera la concreción de su agenda política y su probabilidad de mantener la presidencia a lo largo de todo su mandato.

La siguiente función (1.1) describe la utilidad esperada del ejecutivo:

$$V(\theta, \gamma; \bar{\theta}) = p(\theta, \gamma)U(\theta) + (1 - p(\theta, \gamma))U(\bar{\theta})$$

En esta ecuación, γ refleja el poder relativo de otros actores políticos relevantes con los que el presidente deberá negociar. γ está determinada por las variables independientes que tomamos de la literatura ya discutida: el tamaño del partido del presidente; fragmentación de la legislatura y la presencia de diversas facciones dentro del partido del presidente (a nivel nacional y subnacional).

p denota la probabilidad de que el ejecutivo se mantenga en el gobierno. Como ya se mencionó, este es uno de los elementos fundamentales en la función de utilidad del presidente y se encuentra afectado tanto por γ como por θ . En este sentido, cuanto mayor es γ , mayor es el poder de otros actores políticos relevantes y menor es la probabilidad de que el ejecutivo se mantenga en el gobierno. Es decir, mientras más actores políticos dentro o fuera de su partido

disputan el poder del presidente, es más probable que su gobierno caiga antes de terminar el mandato. En ese mismo sentido, cuanto mayor es θ y el presidente no delega su agenda de gobierno menor es la probabilidad de que el presidente finalice su mandato. Esta segunda relación se explica porque mientras el presidente decida una política de poca negociación o consenso entre actores, estos actores pueden afectar negativamente sus probabilidades de terminar el mandato.

Es decir que cuanto mayor es θ , la política que elegirá el presidente es una política que implica la no negociación con otros actores, en la medida que viene *determinada a priori* por la agenda política con la que el presidente llega a su cargo. Cuando θ es menor, el presidente delega mayor poder de control sobre políticas públicas en otros actores, a cambio de su apoyo. Estos otros pueden ser su partido, otros legisladores u otros actores políticos relevantes (en nuestro estudio los actores subnacionales). El control sobre políticas públicas se puede delegar mediante la sanción de leyes o emisión de decretos que se alejen del punto óptimo del presidente o mediante el nombramiento de funcionarios políticos que respondan a intereses que divergen con los del presidente.

Entonces, cuando θ aumenta, la utilidad que recibe el presidente es mayor pero disminuye la probabilidad de que se mantenga en el gobierno por aislarse de otros actores relevantes.

Cuando γ aumenta, también disminuye *ceteris paribus* la probabilidad de que el presidente se mantenga en el gobierno, porque aumentan la cantidad de actores políticos que disputan poder.

$\bar{\theta}$ refiere a la política default que se implementará en caso de que el presidente no pueda imponer su política pública. Podría ser, por ejemplo, el *status quo* de políticas que existía antes de comenzar su mandato o la delegación absoluta en el espectro de políticas públicas a otros actores.

Asumiremos que la política default le brinda una utilidad 0 al presidente¹⁶

¹⁶ Este supuesto se basa en que al implicar una delegación absoluta o una inacción del Presidente, no le reporta un beneficio en su gobierno. Es decir, siendo que el Presidente maximizador de los beneficios derivados de políticas públicas, si debe conformarse con el *status quo* no recibe ningún beneficio.

$$U(\bar{\theta}) = 0$$

Por lo que la función de utilidad se puede reescribir como:

(1.2)

$$V(\theta, \gamma) = p(\theta, \gamma) U(\theta)$$

Esta función puede ser leída de la siguiente manera: el comportamiento del presidente en el gobierno depende de la probabilidad de mantenerse en el gobierno, que se encuentra afectada por la agenda política que desea llevar adelante y el poder relativo de otros actores relevantes y la utilidad que le brinda la política pública que efectivamente implementa.

El presidente, entonces, desea maximizar su utilidad esperada V eligiendo dentro de las opciones posibles que le brinda el contexto político. Este contexto no es independiente de la existencia de otros actores.

$\{\theta_s\} \in [0,1]$ Esta se encuentra entre 0 y 1.

Como se mencionó la forma de la función será cóncava. Esto es así porque, en primer lugar, la utilidad del presidente será 0 tanto si (a) elige implementar su agenda política ideal pero sin negociar con ningún actor, con lo cual su gobierno cae y (b) si delega toda su agenda de políticas públicas para asegurar su continuidad en el cargo. En segundo lugar, entre esos dos puntos, la utilidad del presidente será creciente en la medida que lleve adelante sus políticas óptimas sin ceder agenda pero asegurando su continuidad en el poder, hasta llegar a un punto óptimo de cesión de políticas/continuidad en el poder, a partir del cual será decreciente hasta llegar al punto (b).

La utilidad del presidente es creciente y cóncava por lo que la segunda derivada es negativa¹⁷.

Al maximizar su función de utilidad $\max V(\theta_s; \gamma)$ podemos identificar los costos y los beneficios de la elección de la política ideal del presidente¹⁸.

¹⁷ Que la segunda derivada sea negativa es una de las propiedades de las funciones cóncavas.

¹⁸ El punto en el que se maximiza la función de utilidad es cuando su derivada da 0.

$$\frac{\partial p(\theta, \gamma)}{\partial \theta} U(\theta_e) + \frac{\partial u(\theta)}{\partial \theta} p(\theta_e, \gamma) = 0$$

Es decir que la política óptima¹⁹ tiene que balancear dos fuerzas: por un lado el beneficio esperado asociado a elegir una política preferida, dado por $\frac{\partial u(\theta)}{\partial \theta} p(\theta_e, \gamma)$, y por el otro el costo asociado con una creciente amenaza de otros actores a no terminar su gobierno, dado por $\frac{\partial p(\theta, \gamma)}{\partial \theta} U(\theta_e)$.

$$-\frac{\partial p(\theta, \gamma)}{\partial \theta} U(\theta_e) = \frac{\partial u(\theta)}{\partial \theta} p(\theta_e, \gamma)$$

Esta expresión nos permite entender la relación entre la política óptima y γ . Un aumento en el poder relativo de otros actores aumenta la probabilidad de que el gobierno caiga, con lo que la expresión de la derecha será menor.

Para saber qué sucede con la expresión de la izquierda, necesitamos introducir un nuevo supuesto que es condición de que haya un único máximo y que sea interior:

$$\frac{\partial^2 p(\theta, \gamma)}{\partial \theta \partial \gamma} < 0$$

Si esto se cumple, entonces, la expresión de la izquierda aumentará cuando se incremente γ . Cuando esto suceda, para compensar, y mantener la igualdad entre estas dos expresiones y por tanto la estabilidad en el gobierno, la política óptima debe cambiar. En este caso, un aumento en la debilidad del gobierno lleva a una política óptima menos favorable a las preferencias del ejecutivo. Es decir,

¹⁹ Al haber calculado el punto en el que se maximiza la función de utilidad, que nos da una suma, podemos ver que si los valores sumados llevan a 0, la suma se está cancelando. Por lo tanto podemos separarlo en un beneficio (positivo) que se anula con un costo (negativo).

$$\theta_s = \theta_s(\gamma) \text{ y } \frac{\partial \theta_s}{\partial \gamma} < 0$$

Cuando aumenta γ aumentan los **costos de la política elegida por el presidente** y disminuyen los beneficios de elegir una θ_s distinta.

La utilidad esperada de tener la política preferida, *cambio en la utilidad esperada*, está compensado por el costo que genera la inestabilidad en el gobierno por no conciliar con otros actores políticos relevantes. Aumentando el θ para que se acerque a la política ideal del presidente, no necesariamente va resultar en que esté mejor situado ni su utilidad va a ser mayor porque **afectaría la probabilidad de mantenerse en el gobierno**.

En conclusión la política que llevará adelante el presidente no se diseña en abstracto sino que depende del poder relativo de otros actores.

$\theta_s(\gamma)$

Ahora bien, estos cambios no significan necesariamente un cambio en el nombramiento de funcionarios. Para que efectivamente se vea un cambio, el apoyo de esos actores debe poder comprarse mediante cargos políticos en el gobierno. Esto dependerá del valor que los actores le asignen a esos cambios.

Función de utilidad del presidente cuando tiene la posibilidad de renovar su mandato

Cuando se considera la existencia de dos (o más) mandatos, a la función de utilidad del presidente se le debe agregar su utilidad esperada en caso de ser reelecto. Es decir que la utilidad en el primer mandato no estaría afectada únicamente por la probabilidad de que se mantenga en el gobierno, sino que resulta relevante la probabilidad de ser reelecto.

En este caso, entonces, la utilidad esperada en el primer mandato depende de la política adoptada en el primer mandato θ^1 ; la debilidad del gobierno en ese momento, γ_1 , y la debilidad del futuro gobierno en caso de ser reelecto, γ_2 . En este caso, la expresión para la función de utilidad de un presidente durante su primer mandato es:

$$W(\theta^1, \theta^2, \gamma_1, \gamma_2) = p(\theta^1, \gamma_1)U(\theta^1) + \beta q(\theta^1, \gamma_1)V(\theta^2, \gamma_2)$$

Es decir, la utilidad esperada de una determinada política depende de las políticas implementadas en ambos períodos, y de la debilidad del gobierno en ambos períodos. β es el factor de descuento, y $q(\theta^1, \gamma_1)$ es la probabilidad de llegar al siguiente mandato, que se obtiene de la probabilidad de que el gobierno no caiga durante el primer mandato, y la probabilidad de ganar la elección. Para simplificar el modelo no se modela la probabilidad de ganar la elección, y se le asigna un valor arbitrario, ^{S20}.

$$q(\theta^1, \gamma_1) = p(\theta^1, \gamma_1) s$$

Siguiendo con el análisis, la decisión enfrentada por el político una vez que ha sido reelecto, si tiene un máximo de dos mandatos, es idéntica a la descrita en el punto anterior. Es decir, que depende sólo de la necesidad de negociar con otros actores políticos. Por lo tanto,

$$V(\theta^2, 2) = V(\theta^2, \gamma_2, \gamma)$$

$$V(\theta^2, \gamma_2) = V(\theta^2(\gamma_2), \gamma_2)$$

Y para simplificar esta expresión, se pueden agrupar algunos términos:

$$\alpha(\gamma_2) \equiv \beta s V(\theta^2(\gamma_2), \gamma_2)$$

Así, la función de utilidad en el primer período cuando hay posibilidad de reelección puede reescribirse de la siguiente manera:

$$W(\theta^1, \gamma_1, \gamma_2) = p(\theta^1, \gamma_1) [U(\theta^1) + \alpha(\gamma_2)]$$

Expresado de esta forma, la política óptima en este caso, depende de la debilidad del gobierno en ambos períodos. Es decir

$$\theta_s^1 = \theta_s^1(\gamma_1, \gamma_2)$$

²⁰ Este supuesto no es realista, dado que la probabilidad de ser reelecto no es independiente de las políticas públicas que el Presidente efectivamente llevó a cabo.

En otras palabras, al momento de elegir su política pública durante su primer mandato, el presidente no tendrá en consideración únicamente como va a afectar su esquema de poder durante ese mandato sino que tomará en cuenta cómo afectará a la fuerza relativa de otros actores políticos en el segundo mandato. De esta forma, si una política pública determinada puede significar que en la siguiente elección el presidente tendrá una legislatura más fragmentada y por lo tanto menos poder, el presidente buscará políticas más consensuadas durante su primer mandato para tener asegurado, por ejemplo, un mayor apoyo durante el segundo mandato. Así, podríamos esperar que un presidente actúe de forma más conciliadora (nombrando funcionarios que responden a otros actores políticos relevantes y se alejan de su política ideal o aumentando la transferencia de recursos fiscales) en el primer mandato que en el segundo.

Conclusiones del modelo

Uno de los aportes del modelo es que permite mostrar que hay una función de utilidad para el presidente, que está compuesta por muchos factores, y no dos funciones de utilidad distinta que determinan una estrategia orientada al legislativo y otra al uso de poderes unilaterales de emisión de decretos. Entonces, del modelo se pueden extraer dos conclusiones principales: (a) que la política pública que lleva adelante el presidente en un mandato va a depender del poder relativo de otros actores políticos y (b) que en el primer mandato de un presidente que busca ser reelecto va a estar más dispuesto a negociar políticas públicas que en el segundo mandato.

La utilidad del modelo, es que confirma formalmente, al igual que el modelo de Amorim Neto, que para explicar el comportamiento presidencial en relación a su agenda de políticas públicas se debe tener en cuenta el poder relativo de otros actores políticos. Este modelo, sirve como guía para pensar que el valor de la estrategia de nombramiento de funcionarios, o de otras formas de cesión de *policy*, en el sentido de que *porkbarreling* acarrear un costo de oportunidad.

Es decir, hay una tensión entre estabilidad del gobierno y concreción de políticas públicas. Por esa tensión, como se planteó en la primera parte, las políticas públicas que implementa el gobernante son diseñadas en base al poder relativo de otros actores. Una de las estrategias para conseguir apoyo de esos actores es la estrategia de nombramiento de funcionarios.

La función de utilidad del presidente brinda información sobre las condiciones en las que el presidente debe negociar su agenda de políticas públicas con el fin de lograr su permanencia en

el gobierno y sus políticas públicas. Asimismo, permite visualizar el *trade off* y el costo de oportunidad en términos de estabilidad de sus alianzas. Lo que queda por responder, entonces, es en qué circunstancias esta estrategia será más o menos utilizada. Al respecto, la hipótesis que se plantea es que la estrategia de nombramiento de funcionarios depende del valor que tienen los puestos de gobierno, en el sentido de control sobre políticas públicas a nivel nacional, para los actores relevantes.

La inestabilidad de los funcionarios tiene un costo en relación a las políticas públicas, es decir, no es en el interés del presidente el nombramiento constante de funcionarios que son los encargados de llevar adelante políticas públicas. Además, tampoco sería en el interés de aquello con quienes negocia porque implicaría un horizonte temporal demasiado acotado que haría poco creíble cualquier acuerdo. Muchos nombramientos de funcionarios significan entonces una inestabilidad de políticas públicas, lo cual es costoso para el presidente, y debería estar relacionado con recibir alguna utilidad. En el modelo, esa utilidad se traduce en conseguir apoyos para su gobierno que le permitan finalizar su gobierno y, de ser el caso, ser reelecto.

En el Capítulo siguiente se realizará el análisis de los datos sobre ingresos de funcionarios a la Administración Pública Centralizada. Para comprender la forma en que se analizan estos datos se debe tener en cuenta que se parte del supuesto que el presidente al acceder a su gobierno distribuyó sus cargos de una manera que tendía a la estabilidad y permanencia de su gobierno teniendo en cuenta el equilibrio entre los actores políticos en ese momento. Así se podrá evaluar si los nuevos nombramientos y la cantidad de nombramientos se condicen o no con las variables independientes identificadas por la literatura. Por supuesto, hay otros factores que pueden estar afectando el nombramiento concreto en cada caso individual de un funcionario, lo que se busca, mediante el análisis en función de la desnacionalización y la composición del legislativo es encontrar si hay patrones generales y algún efecto más macro sobre el nombramiento de funcionarios.

Teniendo en cuenta el valor que se le asigna a los puestos de gobierno y las variables independientes desarrolladas por la literatura, se exploraran la siguiente hipótesis:

Hipótesis 1: mientras menor sea el valor de los puestos en el gobierno para los actores relevantes, menos uso se dará a la estrategia de nombramiento de funcionarios para conseguir apoyos.

Así una creciente descentralización mediada por la pérdida de valor de las etiquetas partidarias nacionales (indicada a partir de la integración del partido y del sistema de partidos), se traducirá en un menor valor de los puestos de gobierno nacionales. Si esto sucede, será más costosa la estrategia que dependa del uso de nombramiento de funcionarios y, comparativamente, será más conveniente la utilización de otras estrategias que sirvan para lograr apoyo. En consecuencia, veremos un menor nombramiento de funcionarios en el ejecutivo nacional.

Entonces, se puede decir que los partidos se coligan a lo largo de los distritos para capturar premios que se dan en el nivel nacional de gobierno, por ejemplo el cargo presidencial. El valor de este puesto depende de: (a) el grado de poderes legislativos y/o administrativos asociados con esta; (b) la concentración geográfica relativa de estos poderes de acuerdo con el grado de descentralización administrativa y fiscal; (c) la existencia de otros premios institucionales, puestos legislativos, y la diversidad de caminos para obtenerlos.

Asimismo, se puede explorar la validez de la hipótesis que subyace a los estudios sobre conformación de coaliciones de gobierno, en este sentido:

Hipótesis 2: a cambios en la composición partidaria del poder legislativo, se suceden cambios en la composición del gabinete.

Conclusión del Capítulo

En este Capítulo se presentó un modelo que permite relacionar las distintas literaturas estudiadas en el Capítulo II. Este permite refinar los mecanismos causales por los que la literatura anterior estudia el comportamiento del Poder Ejecutivo. El nombramiento de funcionarios, entonces, dependerá de la estrategia de alianza con actores relevantes que plantee el presidente en función de su agenda de políticas públicas y su permanencia en el cargo, mediada por el valor que le asignen los diversos actores a los puestos nacionales.

En el Capítulo IV se analiza el caso argentino para ver la aplicabilidad de la teoría a las presidencias que se desarrollaron entre 1983-2007.



Universidad de
SanAndrés

Capítulo IV

Relevancia empírica del estudio de nombramiento de funcionarios

En capítulos anteriores se presentaron los argumentos teóricos propuestos por distintas literaturas que dan cuenta de mecanismos que afectan el comportamiento presidencial en el nombramiento de funcionarios. En este apartado, se estudia la dimensión empírica de este fenómeno en el caso argentino, que nos permite dar cuenta del uso efectivo del nombramiento de funcionarios por los presidentes.

La composición del gabinete es el resultado de las distintas estrategias políticas que un presidente puede plantear para superar los desafíos político-institucionales que se le presentan durante su mandato. Es decir, es uno de los recursos institucionales de los que puede hacer uso. La hipótesis de este trabajo es que esta estrategia se encontraría mediada por el valor de los puestos de gobierno nacionales.

Metodología de obtención de datos sobre el nombramiento presidencial

El trabajo propone el estudio de la composición del poder ejecutivo para el caso argentino (1983-2007). Con dicho fin se elaboró una base de datos a partir de la sistematización de los Decretos presidenciales de nombramiento de ministros, secretarios y subsecretarios entre 1983 y 2007. Por los problemas de acceso a información en Argentina, para poder medir la fiabilidad de la base se cotejaron los datos recabados con los organigramas de la Administración Pública Centralizada que se encontraban en el Instituto Nacional para la Administración Pública y con los datos de Dalbosco (2003) y Molinelli (1999).

Al sistematizar los datos sobre nombramiento de funcionarios se consignó su fecha de ingreso en el ejecutivo. Sin embargo, debido a que las variables independientes señaladas por la literatura se encuentran agregadas de forma anual, las observaciones sobre nombramientos son anuales también. A partir de dichos datos se explora la validez de las hipótesis desarrolladas en el Capítulo anterior para explicar el funcionamiento del ejecutivo. Se utiliza estadística descriptiva y no se apela a técnicas más rigurosas.

Se considera que hay un nuevo nombramiento cada vez que hay un decreto que designa un funcionario. Debido a que muchos funcionarios son “renombrados” o “renominados” en nuevos cargos una vez que han ingresado a la administración, hay más observaciones de nombramientos, que nuevas personas que han ingresado al ejecutivo. Esto nos permite analizar la existencia de redistribuciones de cargos sin el nombramiento de nuevos funcionarios. Sin embargo, en la mayor parte del estudio no se distingue entre nuevas personas y renombramientos debido a que, como ya se mencionó, incluso si hay un renombramiento lo que el presidente realiza es una nueva cesión de políticas públicas. En consecuencia, y a los efectos de este trabajo, el renombramiento tiene tanto valor como un nuevo ingreso.

El estudio se circunscribe aquí a un análisis del caso argentino, aunque se apele a literatura que estudia otros casos de presidencialismos. En este sentido, los estudios de casos proveen el beneficio de: (a) poder especificar y refinar teorías e hipótesis generales propuestas por la literatura (Lodola 2009:11); (b) generar información sobre un tema no estudiado (Lodola 2009:11) y (c) sirven “como prueba de plausibilidad para confirmar o refutar teorías” (Lodola 2009:16).

La unidad de análisis que se propone y estudia es cada ministro, secretario y subsecretario nombrado en la administración pública nacional centralizada a partir de las cuales se construyen la cantidad de nombramientos anuales en función del nivel jerárquico que ocupan en la Administración Pública.

La estructura de la administración centralizada se encuentra definida en la Ley de Ministerios. Esta ley no es lo suficientemente estable en su composición para realizar el análisis en torno a los ministerios. A decir verdad, todos los presidentes, con la excepción de Puerta, Camaño y Rodríguez Saá, efectuaron modificaciones a los nombres, competencias y formas de organización de los ministerios²¹. Estas modificaciones son, en primer lugar, difíciles de rastrear porque no todas se realizaron mediante leyes, lo que dificulta encontrar la fecha de creación y de modificación de cada ministerio²². Por ello se optó por una división en torno a “jurisdicciones”

²¹ Estas modificaciones se realizaron dentro de ciertas limitaciones. Previo a la reforma constitucional de 1994 había un máximo de 6 ministerios posibles, lo que no permitía la creación de nuevos. Este límite fue modificado con la nueva Constitución que establece que el número de ministerios será fijado por ley. En el 2013 hay 15 ministerios.

²² Todos han modificado como mínimo los organigramas de la administración pública nacional. Los organigramas resumen la composición jerárquica de secretarías y subsecretarías. Si una de sus primeras medidas de gobierno

que reflejan (sin reflejar el nombre) las competencias que más a menudo se vieron reflejadas en la Administración centralizada. Por lo tanto, los nombramientos fueron desagregados también por “jurisdicciones”.

Por “jurisdicción” se entiende el conjunto de competencias en torno a las cuales los presidentes organizaron el gabinete de ministerios. En general coincide con los nombres de los ministerios. Sin embargo, por las numerosas modificaciones a la Ley de Ministerios y a los organigramas de cada ministerio en particular, no siempre es el caso. En consecuencia se agruparon en: Relaciones Exteriores, Interior, Justicia, Educación²³, Defensa, Economía, Trabajo, Salud y Acción social, Obras Públicas (o Producción), Presidencia, Jefatura de gabinete, Desarrollo Social y Medioambiente, Turismo y Seguridad Social.

Algunos estudios anteriores se han enfocado en la estabilidad de los funcionarios y su duración en el cargo (Martínez-Gallardo 2011), lo que sería incluso más útil para analizar la influencia de las variables independientes sobre la composición del gabinete. La razón práctica por la cual no se ha seguido esa metodología es que para un número importante de funcionarios no se cuenta con los datos sobre su fecha de renuncia. Por otro lado, no se considera que de esa manera se haya perdido un espacio importante de información dado que se puede suponer que cada nuevo nombramiento, independientemente de si corresponde a la creación de un nuevo cargo o no, implica atribuir responsabilidades de la rama ejecutiva a un funcionario nuevo en detrimento de quien hubiese llevado adelante esa función.

Es decir, cada nombramiento dentro del gobierno significa una elección del presidente. En este sentido el nombramiento se puede deber a: (a) un rediseño de la estructura ministerial por la que a un funcionario ya designado se le asigna un nuevo cargo, (b) un cambio de un funcionario anterior en un cargo ya definido por otro funcionario nuevo, (c) una creación de un cargo nuevo dentro de la administración. El caso (c) no trae como corolario la inestabilidad de un funcionario

es consistentemente cambiar la estructura, es un fuerte indicador de que el Presidente tiene una preferencia en cómo se relaciona la composición del gabinete con su agenda. Siendo esto así, el nombramiento de los individuos que la van a llevar adelante, es dable pensar, que también refleja preferencias del Presidente relacionadas con su agenda política. Molinelli, señala que la estructura es muy cambiante especialmente por debajo de los ministros (1999:539), lamentablemente por las dificultades para recabar estos datos, no se estudia aquí la distinta conformación del ejecutivo. Esto permitiría ver si efectivamente hay ministerios que son más sensibles a las variables independientes señaladas.

²³ Por ejemplo, Justicia y Educación durante la Presidencia de Alfonsín estuvieron fusionadas en un mismo Ministerio.

anterior, pero sí es dable pensar que el ejecutivo decidió reorganizar funciones que antes le correspondían a otro funcionario²⁴. Entonces, en todos esos años, aunque no se pueda definir la duración de un funcionario, se puede tomar el nombramiento de un nuevo funcionario como indicador de la elección en torno a políticas públicas del presidente y de la inestabilidad de esa elección con respecto a la persona anterior que ocupó el cargo o que tenía atribuida la responsabilidad que atañe al cargo nuevo.

Comportamiento observado en las variables independientes

A continuación se reseña el comportamiento observado de las variables independientes reseñadas por la literatura que, conforme al modelo anterior, parecen afectar el nombramiento de funcionarios.

Composición del Congreso. Sistema de partidos. Nacionalización horizontal

El contingente legislativo del presidente se mide a partir de la proporción de bancas con las que cuenta el partido del presidente en el Congreso. El Congreso argentino es bicameral, simétrico y no congruente.

Una característica que diferencia a Argentina con los demás países es que tiene el único congreso donde la cámara de diputados (o cámara baja) se renueva parcialmente (Molinelli 1999:56). Esto reduce a la mitad los efectos del resultado electoral en la elección de diputados. Con lo cual si hay cambios significativos en las preferencias de los votantes no se traducen necesariamente en los escaños con los que el presidente cuenta en la Cámara de diputados (Molinelli 1999:56). De la misma manera, un presidente entrante que cuenta con un amplio apoyo electoral, no verá reflejado este apoyo en su contingente legislativo. En lo que aquí respecta, el análisis se hace a partir de la fragmentación de la legislatura, pero es cierto que un que está pensando en su reelección, aunque la legislatura no aumenta su fragmentación en la misma medida en que perdió votos, tiene incentivos para cambiar la decisión y adaptarse al nuevo escenario político.

²⁴ Por ejemplo, se puede mencionar cuando el Ministerio de Economía se divide en Economía y Obras y Servicios Públicos.

Principales bloques legislativos en la Cámara de Diputados (1983-2007)

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
UCR	50.8	50.8	45.3	35.4	32.7	32.7	26.5	26.5	33.5	27.6	18.3	17.5	15.6
PJ	43.7	39.8	40.6	48.0	45.5	49.0	51.8	46.3	39.3	45.5	50.2	43.9	43.2
FREPASO						1.2	10.1	14.8	14.8	6.6	1.6		
Peronismo Federal												7.4	7.4
Otros	5.50	9.40	14.1	16.6	21.8	17.1	11.6	12.4	12.4	20.3	29.9	31.2	33.8

Fuente Zelaznik y Bonvecchi 2011

Como puede apreciarse del gráfico, todos los presidentes contaron con un contingente propio de al menos el 40% de los escaños en la Cámara de Diputados. La mayoría además contó con al menos el 45% de los escaños, porcentaje que varios estudios han señalado como funcionalmente equivalente a una mayoría (Strom, 1990; Deheza, 1997; Zelaznik, 2001; Chasquetti 2008, Bonvecchi y Zelaznik 2001).

En el caso de De la Rúa, su partido contaba con el 33.5 %. Sin embargo, De la Rúa llegó al poder mediante una coalición electoral con el FREPASO que se tradujo explícitamente en una coalición de gobierno. Si se suma al FREPASO como parte de su contingente, en 1999 contaba con el 48.3% de los votos. La suma de ambos contingentes disminuyó al 34.2% en 2001. Sin embargo, como De la Rúa renunció a los pocos días de que asumieron los nuevos Diputados, no llegó a gobernar en situación de minoría en la Cámara de Diputados.

Otro dato relevante, es que en ningún caso un presidente gobernó con un partido de la oposición que contara con una mayoría propia en Diputados. En 1987 cuando la UCR perdió la mayoría propia en Diputados, esto se produjo como consecuencia de una elección en la que en 1987 el entonces oficialismo obtuvo tan solo el 37,24% de los votos. Diez años más tarde, el PJ perdió la mayoría propia como consecuencia de una elección en la que obtuvo el 36,36%. En ambos casos se puede notar el efecto de disminuir a la mitad el impacto de los votos por la renovación por mitades de la cámara.

Principales Bloques legislativos en la Cámara de Senadores de acuerdo a los resultados electorales (1983 – 2007)

	1983	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2003	2005	2007
UCR	39.1	39.1	30.4	20.8	26.4	27.8	31.9	22.2	18.1	30.6
PJ	45.7	45.7	58.7	62.5	54.2	54.2	55.6	55.6	58.3	44.4
FREPASO					1.4	1.4	1.4			
Otros	15.2	15.2	10.9	16.7	19.4	18	12.5	22.2	23.6	33.4

Fuente Zelaznik y Bonvecchi 2011

El caso de la representación en la Cámara de Senadores es distinto, lo que avala el punto planteado en el Capítulo II acerca de la conveniencia de distinguir entre asambleas unicamerales y bicamerales. La UCR en las dos ocasiones en las que tuvo acceso al cargo ejecutivo (1983-1989, 1999-2001) debió lidiar con un Senado en el que el PJ tuvo al menos el 45% de las bancas. En el caso de De la Rúa, incluso, el PJ contaba con una mayoría propia. Por su parte, el PJ en el período estudiado siempre contó con una mayoría propia en el Senado²⁵.

Es decir, si solo se mirara una Cámara, sin contar que cualquiera de las dos puede frenar una iniciativa presidencial, se estaría sobreestimando la posición del Presidente.

Integración de los partidos políticos

Con respecto a la integración de los partidos políticos, se utilizan los valores del Party Nationalization Score (PNS) presentado por Leiras (2006:78)²⁶ para la Cámara de Diputados.

Como mencionamos, las estrategias del presidente no solo se relacionan con su propio partido, sino también con los partidos de la oposición, por lo tanto es útil tener, para el periodo analizado el indicador sobre la desnacionalización de los partidos más importantes en la legislatura.

Nivel de integración de los principales partidos con representación en la legislatura en relación con el tamaño del contingente legislativo del presidente

²⁵ Esto se modifica a partir del 2007, pero la asunción de los nuevos Senadores es concomitante a la finalización del mandato del Presidente, por lo que este siempre gobernó con una mayoría propia.

²⁶ Este coincide con los cálculos del PNS de Jones y Mainwaring (2003) completados para el caso argentino por Bonvecchi y Zelaznik (2011) que mide la territorialización del voto lo que, como se mencionó, sirve para estudiar la cohesión del grupo legislativo del Presidente. Este estima la relativa inequidad del porcentaje de votos obtenido por cada partido político en cada unidad subnacional.

Presidente	Partido del presidente	Mayoría en Diputados	Mayoría en Senado	Integración Partidaria (PNS) de la UCR	Integración Partidaria (PNS) del Partido del PJ	PNS de otros partidos
Alfonsín 1983-1985	UCR	SI	NO	0.88	0.89	-
Alfonsín 1985-1987	UCR	SI	NO	0.91	0.87	0.51
Alfonsín 1987-1989	UCR	NO*	NO	0.88	0.87	0.37
Menem 1989-1991	PJ	NO*	SI	0.86	0.88	0.52
Menem 1991-1993	PJ	NO*	SI	0.75	0.88	0.24
Menem 1993-1995	PJ	NO*	SI	0.81	0.88	0.36
Menem 1995-1997	PJ	SI	SI	0.77	0.84	0.69
Menem 1997-1999	PJ	NO*	SI	0.82 (ALIANZA)	0.82	-
De la Rúa 1999-2001	UCR	NO	NO	0.87 (ALIANZA)	0.81	0.37
Duhalde 2002-2003	PJ	NO	SI	0.76 (ALIANZA)	0.83	0.46
Kirchner 2003-2005	PJ	SI	SI	0.57	0.68	0.36
Kirchner 2005-2007	PJ	SI	SI	0.51	0.76	0.36

Fuente Bonvecchi y Zelaznik (2011) y Leiras (2006)

Como se ve, en mayor o menor medida, todos los partidos presentan un mayor grado de desnacionalización. Hasta las elecciones de 1999 tanto el PJ como la UCR estaban nacionalizados. La nacionalización comienza a disminuirlo que se evidencia en las elecciones legislativas de 2001. Asimismo, en cada elección presidencial, que por los esfuerzos para la elección coinciden con una mayor agregación del sistema de partidos, se ve que cada presidente asume con una menor integración partidaria que el presidente anterior. De acuerdo con Leiras,

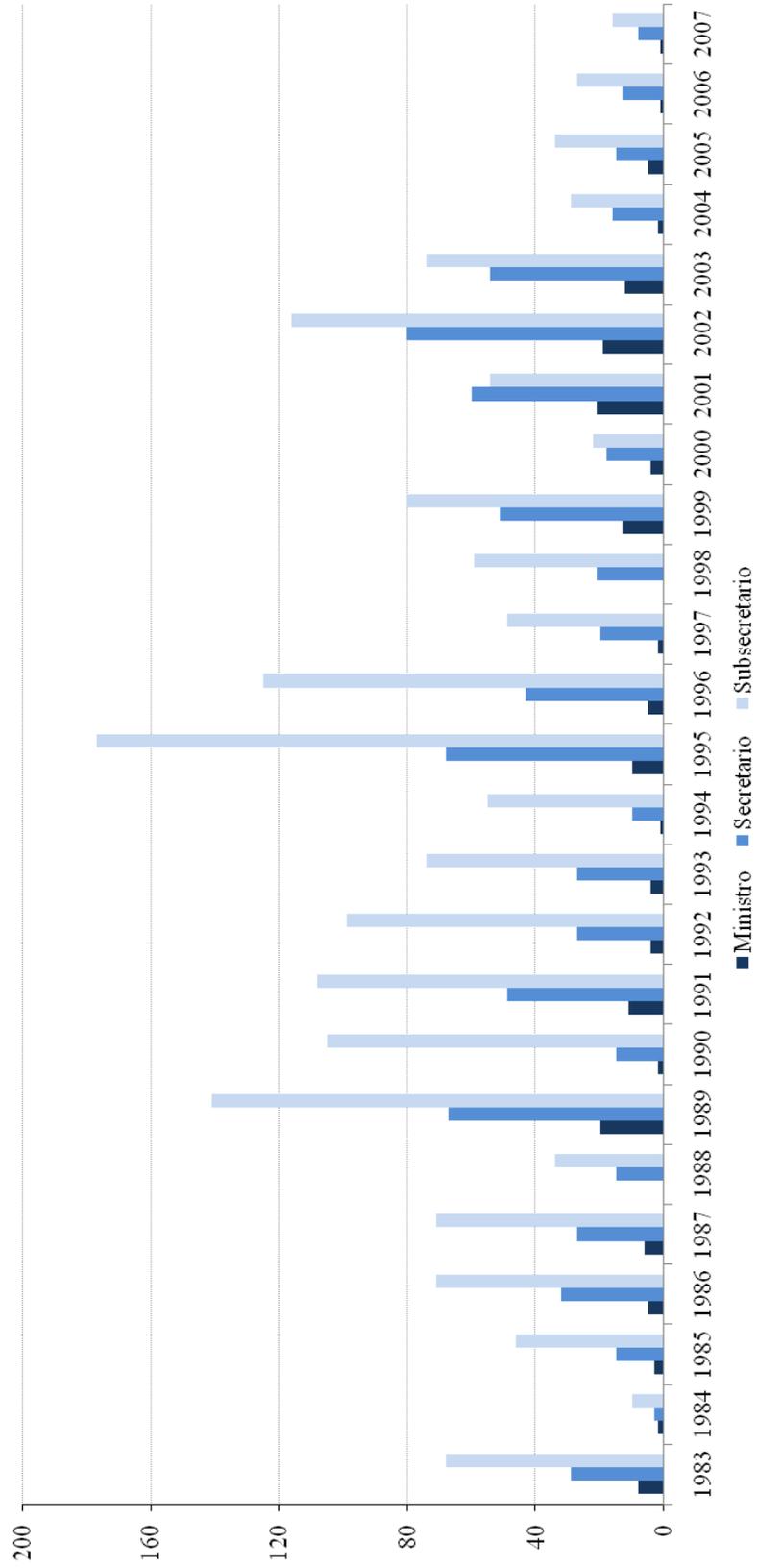
esta tendencia parece sugerir que la capacidad de las elecciones presidenciales para estructurar en torno a su etiqueta partidaria la competencia política para las otras elecciones ha disminuido con el paso del tiempo.

Comportamiento observado en el nombramiento de funcionarios

Los nombramientos en los tres niveles jerárquicos de gobierno corresponden a ingresos nuevos a la administración y a funcionario que ya se encontraban dentro y fueron renominados a nuevos puestos dentro de la Administración centralizada. Por lo tanto, se debe recordar, hay mayor cantidad de nombramientos que de personas que ingresaron en la Administración.



Funcionarios Nombrados por Año 1983 - 2007



Mirando la cantidad de funcionarios nombrado, lo primero que surge es que los años con mayor cantidad de nombramientos son los años en los que se inicia un nuevo mandato (1989, 1995, 1999, 2002, 2003). Esto se debe a que la tradición es que al finalizar un mandato presidencial todos los funcionarios “políticos” renuncian, como incluso sucedió en la reelección de Menem. Es notable que no hay ninguna norma que lo disponga, sino que es la costumbre política dado que como aquí se intenta demostrar el ejercicio de las funciones como Secretario, Subsecretario o Ministro implican un vínculo con la política del presidente.²⁷

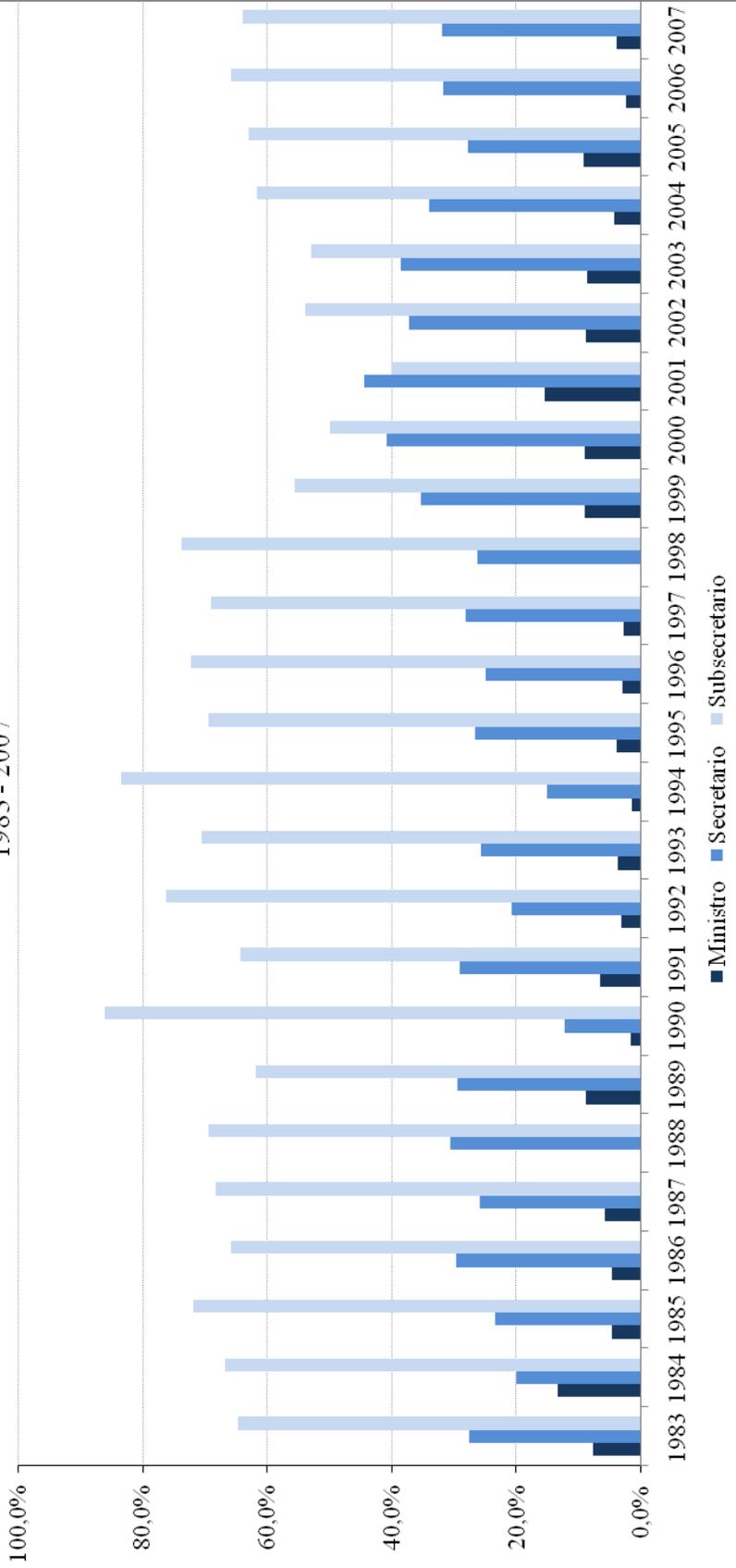
Del gráfico se derivan dos conclusiones principales: (a) hay diferencias entre los mandatos presidenciales en el uso de esta herramienta y ; (b) hay diferencias dentro de cada presidencia en el uso de esta herramienta. Estas diferencias de cantidad de funcionarios serán analizadas más adelante controlando por la cantidad de tiempo en el ejercicio de la presidencia y el tamaño del gabinete inicial del presidente.

Asimismo, permite apreciar, si se analiza el nombramiento de funcionarios en el nivel ministerial, que en casi todos los años, con la excepción de 1988 y 1998 se han producido nombramientos en el interior del gabinete. Los únicos dos años en que no se han producido nombramientos coinciden con los años siguientes a la asunción de nuevos diputados producto de elecciones legislativas donde el presidente perdió las elecciones y la mayoría propia en la Cámara de Diputados. Es decir, que frente a una nueva organización de partidos políticos en la Cámara, que implicó un cambio fundamental en el tamaño del contingente legislativo del presidente no hubo nombramientos de ministros. Por otro lado, sí ha habido nombramientos de secretarios y subsecretarios en todos los años bajo análisis que superan ampliamente a los nombramientos de ministros.

En este sentido, en el siguiente cuadro se presentan los datos sobre el porcentaje de los funcionarios nombrados en cada cargo jerárquico que representa el total de funcionarios nombrados en cada año.

²⁷ Como consecuencia de la sucesión presidencial luego de la caída del gobierno de De la Rúa quienes ejercieron las funciones ejecutivas no estuvieron la suficiente cantidad de tiempo en el gobierno como para aceptar todas las renuncias de los funcionarios provenientes de las administraciones anteriores. Por lo tanto, el 1 de enero de 2002, Camaño, en su cargo de Presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación en ejercicio del Poder Ejecutivo, mediante el Decreto 25/2002 dictó el cese de los funcionarios designados con anterioridad al 28 de diciembre de 2001, cuya renuncia no hubiese sido aceptada aún.

Funcionarios Nombrados por Año
 Porcentaje de Nombramientos Por Jerarquía
 1983 - 2007



Como se ve, en ningún año el nombramiento de ministros lleva a representar siquiera el 20% del total de los nombramientos efectuados por el presidente. Como podemos ver, ampliando el universo estudiado a todos los funcionarios, las teorías sobre coalición de gobierno no nos permiten dar cuenta de la mayor cantidad de los casos de nombramientos de funcionarios. El diseño que el presidente realiza de la rama ejecutiva no parece estar orientado únicamente al nivel ministerial ni orientado únicamente a las relaciones con el Congreso Nacional.

Ampliar la muestra al nombramiento de secretarios, subsecretarios tiene además un sentido teórico. Si los ministerios son estudiados como un “pago” a partidos de la oposición, y entonces, son considerados como uno de los recursos del presidente, debería haber alguna explicación de por qué teniendo control sobre un pool más amplio de funcionarios, el presidente no aprovecha también, como herramienta para lograr apoyo, el nombramiento de los secretarios y subsecretarios que en muchos casos tienen competencias e impactos más fuertes en determinadas políticas públicas²⁸. En el Capítulo II se expusieron las razones por las que no parecía ser correcto decir *a priori* que la delegación de políticas públicas en funcionarios ocurre en el nivel ministerial. Los datos, parecen indicar que también empíricamente no hay razones para sostener esa visión. Efectivamente el patrón de nombramientos no parece seguir una lógica ministerial sino que los distintos cargos tienen patrones diferentes. Resulta particularmente interesante notar que en dos años, 1990 y 1994, el porcentaje de subsecretarios nombrados supero el 80% del total de los nombramientos efectuados en ese año, mientras que el porcentaje de Ministros nombrados no alcanzó siquiera el 5%.

Además, no parece haber una relación clara entre la variación del tamaño del partido político del presidente y el nombramiento de funcionarios²⁹. Es decir, en los períodos entre elecciones no parece haber una mayor estabilidad en los nombramientos aunque el tamaño del contingente legislativo permanece igual. Con lo cual, no parece ser el ciclo electoral o el resultado electoral el que influye en el nombramiento. Al parecer el fracaso electoral no tiene una clara incidencia en los nombramientos de funcionarios.

²⁸Por ejemplo, se puede pensar en la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Energía y la Secretaría de Transporte.

²⁹Lo que es más significativo, como ya se mencionó, es que los dos años en los que no hubo nombramiento de ministros coinciden con dos años en que los presidentes que tenían una mayoría propia en la Cámara de Diputados la perdieron. En esos casos las elecciones se realizaron en 1987 y 1997 pero los nuevos diputados asumen en diciembre cuando se entra en el receso de las Cámaras, con lo cual la nueva conformación de bloques afectaría el nombramiento de ministros recién al año siguiente

Patrón de nombramiento en cargos subministeriales

La diferencia en el porcentaje de ministros, secretarios y subsecretarios podría deberse solamente a que al ser piramidal y jerárquica la administración centralizada, el cambio en el ministro implica el cambio de sus secretarios y subsecretarios que son, obviamente, más numerosos que el ministro. Por lo tanto, elaboramos una tabla que muestra cuanto tiempo después de nombrado el ministro son nombrados secretarios y subsecretarios dentro de su jurisdicción.

Nombramientos de secretarios y subsecretarios, según los días desde el último nombramiento de un ministro, por jurisdicción

Jurisdicción	Mismo día	1 a 15 días	16 a 30 días	31 a 60 días	Más de 60 días	Total
RR.EE.	19,8%	11,9%	2,8%	3,4%	62,1%	100%
Interior	14,7%	28,0%	4,4%	1,3%	51,6%	100%
Justicia	12,7%	23,5%	16,7%	6,9%	40,2%	100%
Defensa	19,8%	13,5%	7,2%	6,3%	53,2%	100%
Economía	6,4%	17,7%	5,2%	5,9%	64,9%	100%
Educación	18,8%	13,3%	3,6%	1,8%	62,4%	100%
Trabajo	10,2%	30,7%	4,7%	11,0%	43,3%	100%
Salud y Acción social	14,3%	14,3%	6,7%	7,2%	57,4%	100%
Obras Públicas	21,0%	14,9%	4,6%	10,3%	49,2%	100%
Jefatura de Gabinete de Ministros	5,6%	19,6%	15,9%	6,5%	52,3%	100%
Desarrollo Social y Medio Ambiente	0,0%	26,0%	4,0%	4,0%	66,0%	100%
Total	12,7%	18,5%	6,1%	5,8%	57,0%	100%

Fuente: Datos propios elaborados a partir del Boletín Oficial, Aclaración: En el cuadro no se recaba la jurisdicción “presidencia” porque las secretarías de presidencia dependen directamente del presidente de la nación.

En este cuadro se puede ver, para todas las presidencias, un promedio que refleja los días transcurridos desde el nombramiento de un determinado ministro hasta el nombramiento de un secretario o subsecretario en esa jurisdicción.

Como surge de la quinta columna, el 57 % de los secretarios y subsecretarios es nombrado más de dos meses después del nombramiento del ministro. Esto nos permite confirmar que al parecer los ministros no llevarían un “equipo propio” al momento de llegar al Ministerio. Por lo tanto, el presupuesto de la literatura que toma como indicador de la existencia de una coalición de gobierno, la presencia de un ministro de la oposición al que como “pago” del apoyo legislativo se le cede todo el ministerio debería ser refinado.

Este gráfico, incluso sobreestima la cantidad de gente nombrada en los primeros días luego del nombramiento de un Ministro, dado que toma el total de nombramiento de funcionarios en todas las presidencias. Ahora bien, cuando un nuevo presidente llega al gobierno en sus primeros días nombra a los funcionarios que ejercerán en los distintos niveles jerárquicos, Con lo cual aunque los Ministros accedan al gobierno sin un “equipo propio” como el presidente completa esas vacantes en un período acotado de tiempo habrá una mayor cercanía entre el nombramiento del Ministro y los Secretarios y Subsecretarios que ejercen en su jurisdicción.

Las Secretarías de Presidencia

Como se mencionó, la crítica a la literatura en que se centra esta investigación es que deja de lado un aspecto significativo del comportamiento presidencial. En este sentido, el análisis del diseño presidencial del ejecutivo en Argentina da cuenta de que hay una dimensión del nombramiento de funcionarios, que no puede siquiera ser analizada por la literatura actual sobre presidencialismos latinoamericanos. Así, hay un conjunto de Secretarios y Subsecretarios que no responden a ningún Ministro sino que configuran las Secretarías de Presidencia directamente dependientes, en el organigrama de la Administración Pública, del presidente. Es decir que además de estar organizado en torno a ministerios, la Administración cuenta con las Secretarías y Subsecretarías que no dependen de un Ministro. Se trata de órganos no previstos por la constitución y regulados primero por leyes y luego por decretos (Molinelli 1999:539).

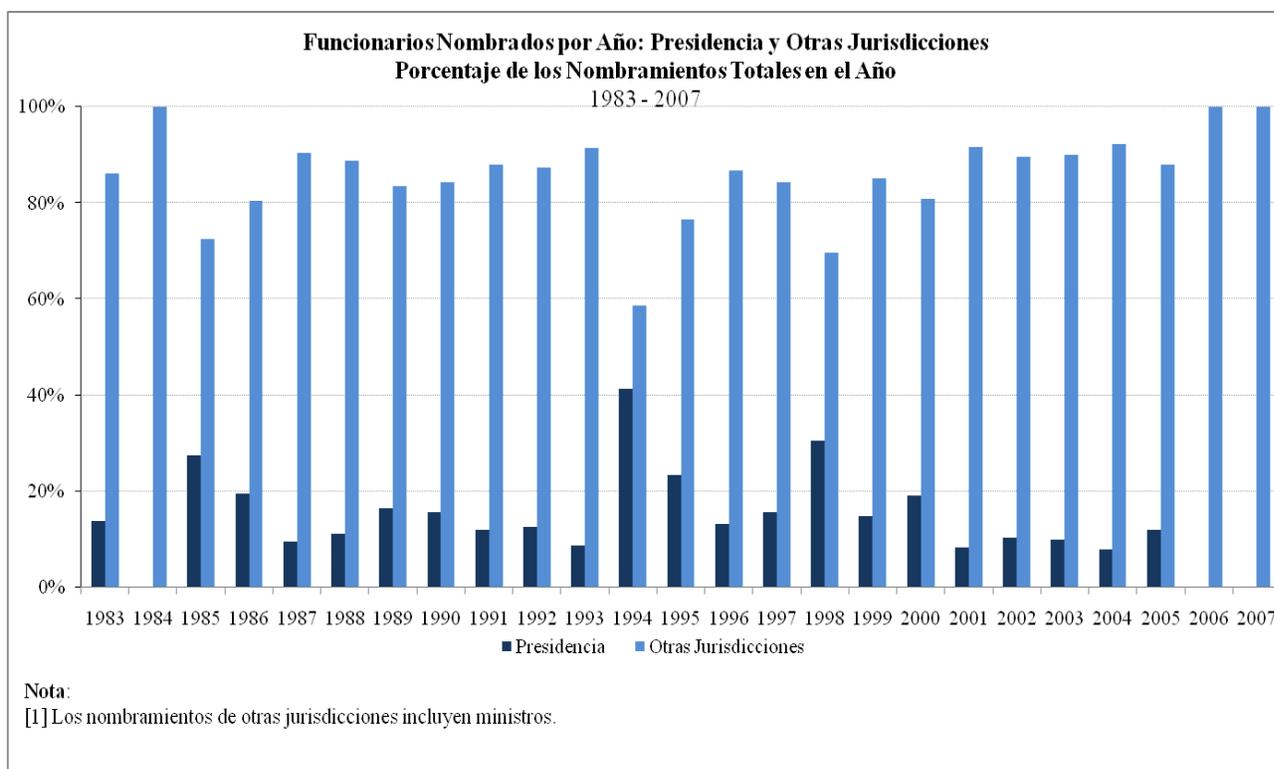
Este es otro aspecto al que no se le ha dado relevancia fuera de la literatura de presidencialismos de Estados Unidos (Scartascini y Bonvecchi, 2011). La literatura en EEUU ha analizado el

crecimiento del allí denominado centro presidencial (*presidential center*), que sería equivalente a las Secretarías de Presidencia en el caso argentino, en detrimento del gabinete de ministros propiamente dicho. Se analiza allí que el *presidential center* realiza un rol doble: disminuye las asimetrías de información del presidente y permite asegurar su liderazgo político.

El primer rol, cuyo estudio surge a partir del paradigma de regateo (*bargaining*) de Neustadt para el estudio de presidencia, explica que los presidentes necesitan negociar con otros actores políticos y el insumo más importante para ello es la información. Así, para el caso norteamericano el desarrollo de la oficina de presidencia ha permitido a los presidentes americanos escapar a las asimetrías de información y mantener su poder de negociación frente a la burocracia, los ministros y los asesores políticos. En general se lo ha relacionado también con la centralización del proceso de elaboración de políticas públicas en el presidente.

La literatura en Estados Unidos se ha enfocado en su composición, las funciones que les han sido asignadas, su estabilidad, su participación en la toma de decisiones y su relación con la presidencia. En este caso el trabajo se centra en el nombramiento de funcionarios para esta área como indicador de que se trata de cargos sensibles que abarca una dimensión importante del nombramiento de funcionarios.

Para comprender la relevancia de esta dimensión de análisis en el caso argentino. El cuadro siguiente muestra el porcentaje de funcionarios que son nombrados en Presidencia de la Nación frente a los que son nombrados en los otros ministerios, que a los efectos del análisis de estos datos se encuentran organizados en “jurisdicciones”.



Como se puede apreciar, el nombramiento dentro de las Secretarías de Presidencia es significativo con respecto a otras jurisdicciones, llegando en 1994 a representar más del 40% de los nombramientos realizados ese año. Además, del análisis de la base de datos surge que las Secretarías y Subsecretarías de Presidencia recibieron el 17.48% de los nombramientos totales del periodo. Solamente la jurisdicción de Economía³⁰ recibió un porcentaje de nombramientos mayor con el 24,72% de los nombramientos³¹.

Teniendo este dato en cuenta y considerando que las Secretarías de Presidencia dependen directamente del presidente quien establece, crea y modifica sus funciones sin necesidad de acuerdo con el Poder Legislativo resulta llamativo el alto nivel de nombramientos en la jurisdicción dado que no se centra en ninguna política pública en particular.

³⁰ En los años en los que Economía Obras públicas y Producción estuvieron fusionados en un solo ministerio, se tomaron todos los nombramientos dentro de la jurisdicción “Economía”.

³¹ El promedio está hecho sobre el total de los años estudiados y no ponderando el total de los años que existió cada jurisdicción, por ejemplo la Jefatura de Gabinete que se crea después de la reforma de la Constitución Nacional. A los fines de estudiar el distinto patrón de nombramientos, y dada la difícil reconstrucción del organigrama de la Administración Pública, sigue siendo significativo.

A 1998 existían 16 Secretarías de Estado, es decir que había más Secretarías de Estado que Ministerios en el Poder Ejecutivo. Molinelli señala en referencia al mandato de Menem que el crecimiento de las secretarías de presidencia se debió al traspaso de muchas secretarías que pertenecían tradicionalmente a la esfera de ciertos ministerios. De ello concluye que “Tenemos la impresión de que en algunos casos al menos, se ha pasado una dependencia de un Ministerio a la Presidencia, para “solucionar” diferencias de criterio y/o de personalidad entre Ministro y un subordinado y se ha creado alguna otra para encontrar un buen lugar para alguien no ubicable de otra manera” (Molinelli 1999:539). Lo que subyace a dicha afirmación, es que los funcionarios de un ministerio efectivamente no responden necesariamente al ministro sino que tienen un “peso propio” que los vincula al presidente.

Es decir que se trataría de una utilización del nombramiento de funcionarios para evitar problemas de confianza entre miembros de un mismo ministerio, donde no se estaría evaluando el valor del secretario desde la capacidad técnica sino política. Lo que subyace a esa conclusión, también, es que esos funcionarios debían de representar algún beneficio al mismo presidente que opta por mantenerlos y reubicarlos en lugar de sacarlos de la Administración. Molinelli menciona también que la Secretaría General y la Legal y Técnica de Presidencia implican un intermediario frecuente en la relación presidente-Ministro (Molinelli 1999:540). Este análisis del rol político y no técnico de estas Secretarías coincide con el análisis que realiza Llanos sobre las leyes relativas a privatizaciones durante los gobiernos de Menem. Allí señala la importancia de las Secretarías Presidenciales, al momento de organizarse y negociar con el Poder Legislativo. Menciona específicamente el rol de Bauza como Secretario General de la Presidencia para hacer de interlocutor y negociar con el Legislativo cuando en el recinto se propusieron modificaciones a ciertos aspectos del nuevo marco regulatorio eléctrico presentado por el ejecutivo (Llanos 2001:90).

La renominación de funcionarios y la experiencia previa.

Otro aspecto que se puede analizar desde la base de datos y que parece a primeras luces relevante estudiar, es lo que aquí se denomina como la “renominación” de funcionarios y su “experiencia previa”. La “renominación” o “renombramiento” refiere al nombramiento de un funcionario que ya recibió otro nombramiento durante ese mandato presidencial. La “experiencia previa” refiere

al nombramiento de un funcionario que tuvo un nombramiento y por lo tanto formo parte de un gobierno anterior entre 1983-2007.

En este primer cuadro se presenta qué porcentaje de las designaciones por año recayeron en funcionarios con experiencia previa y/o funcionarios que ya habían formado parte de una administración anterior.

Todos los nombramientos				
Año	Renominación	Renominación y Experiencia Previa	Experiencia Previa	Resto
1983	0,00%	--	--	100,00%
1984	13,30%	--	--	86,70%
1985	25,00%	--	--	75,00%
1986	27,80%	--	--	72,20%
1987	29,80%	--	--	70,20%
1988	24,50%	--	--	75,50%
1989	13,60%	0,00%	0,40%	86,00%
1990	54,10%	0,80%	0,00%	45,10%
1991	50,60%	1,20%	0,00%	48,20%
1992	29,20%	0,00%	0,00%	70,80%
1993	32,40%	0,00%	1,00%	66,70%
1994	28,80%	1,50%	0,00%	69,70%
1995	10,10%	67,50%	0,40%	22,00%
1996	15,60%	52,60%	0,00%	31,80%
1997	22,50%	22,50%	0,00%	54,90%

1998	10,00%	23,80%	1,30%	65,00%
1999	4,90%	5,60%	12,50%	77,10%
2000	20,50%	6,80%	11,40%	61,40%
2001	14,80%	5,90%	18,50%	60,70%
2002	14,30%	5,50%	23,00%	57,10%
2003	2,90%	3,60%	34,30%	59,30%
2004	17,00%	8,50%	8,50%	66,00%
2005	18,50%	5,60%	3,70%	72,20%
2006	26,80%	2,40%	2,40%	68,30%
2007	24,00%	4,00%	0,00%	72,00%

La columna “resto” refiere a los nombramientos dentro de la Administración que reflejan ingresos nuevos a la función ejecutiva.

En el caso de Alfonsín, como no se analiza la experiencia en el ejecutivo nacional previa a 1983, no se presentan datos en esas columnas. Sin embargo, en 1984 durante su primer año de gobierno (Alfonsín asumió en diciembre de 1983), ya se puede ver que el presidente emitió decretos que nombraban a funcionarios que ya habían ingresado a la administración.

Al analizar los años de gobierno de Alfonsín, podemos notar que el porcentaje de ingresos nuevos (Resto) disminuye año a año aunque es claramente superior al porcentaje de renominaciones.

Es decir que el diseño del ejecutivo persigue una lógica propia independiente al desarrollo de su relación con la Legislatura. Pareciera ser que el presidente realiza monitoreos sobre su propia organización para asignar de modo más eficiente a sus funcionarios.

El caso de 1991 resulta particularmente interesante. En ese año renunciaron a sus cargos 7 de los 9 Ministros de Menem (con la excepción de Salonia, en Educación, y Arslanián, en Justicia,

Seguridad y Derechos Humanos)³². Sin embargo coincide con uno de los pocos años donde hubo mayor cantidad de renominaciones que ingreso de nuevos funcionarios. Con lo cual ese recambio de Ministros no parece coincidir con un recambio en el resto de los niveles jerárquicos.

Viendo esta tabla se pueden notar las formas de reorganización del gabinete. La mayor parte de los nombrados no tenían cargos anteriores en la administración pública. Sin embargo, a medida que va pasando el tiempo, empieza a crecer el porcentaje de nombrados con cargos previos y “experiencia” en la administración pública centralizada. Lo que serviría para pensar que hay funcionarios con peso propio, un cierto “*know-how*” de la administración, lo que los hace valiosos para los presidentes. Asimismo, que hay redistribuciones de cargos dentro de la estructura que no pueden ser capturadas por los estudios de coaliciones de gobierno y conformación de gabinetes porque no implican el ingreso de nuevos funcionarios.

Experiencias presidenciales 1983-2007

Hasta aquí hemos estudiado las tendencias generales que se dieron en Argentina anualmente. Para analizar la validez del modelo, y las hipótesis de allí derivadas, y la relación que se propone entre este y la literatura estudiada, sería necesario poder vincular los datos obtenidos de la sistematización de ingresos al gabinete con las variables independientes.

El siguiente cuadro refiere a las distintas presidencias en relación a características que hacen a las condiciones en las que asumieron los presidentes y ejercieron su mandato. Agregar estas condiciones, que se explicitan a continuación, sirve como forma de controlar por otros aspectos que podrían estar afectando los nombramientos.

El cuadro incluye únicamente a aquellas personas que accedieron a la presidencia mediante elecciones. Por lo tanto, no considera los casos de Duhalde, Rodríguez Saá, Puerta y Camaño.

³² Estas renuncias han sido relacionadas con el “Swiftgate” uno de los primeros casos de corrupción de la década Menemista. (Diario Página 12, 06.01.91)

Cuadro comparativo entre presidencias 1983-2007

Presidencia	Experiencia previa en cargos ejecutivos electivos (en años)	Éxito en terminar el mandato	Integración del partido del presidente	Acuerdo explícito con otro partido para componer el ejecutivo	Nombramientos realizados luego del primer mes	Veces que realizó la misma cantidad de nombramientos que en su primer mes	Meses en los que no hubo nombramientos
Alfonsín (1983-1989)	No	No	0,88	No	78%	3,6	5
Menem (1989-1995)	8,4	Si	0,88	No	81%	4,4	2
Menem (1995-1999)	14,4	Si	0,84	No	68%	2,2	1
De la Rúa (1999-2001)	3,3	No	0,87	Si	55%	1,2	5
Kirchner (2003-2007)	15,5	Si	0,72	No	62%	1,6	6

Fuente: elaboración propia y datos de Integración tomados de Bonvecchi y Zelaznik 2011

- (a) La segunda columna hace referencia a la experiencia previa en cargos ejecutivos electivos, gobernador, intendente o presidente, cuando inicia su mandato. La experiencia en cargos ejecutivos podría implicar un mayor conocimiento de personas para ocupar y llevar adelante el gobierno. Esta experiencia refleja que, aunque puede ser en un cargo a nivel subnacional, la persona ya ha debido enfrentarse a la función de utilidad de llevar adelante una agenda de gobierno y a mayor experiencia ha podido entablar mayor cantidad de vínculos y criterios para seleccionar a personas de manera adecuada.
- (b) Se distingue si pudieron completar el mandato por el que fueron electos. El caso de Duhalde es particular puesto que es el único en la tabla que no fue elegido por elección popular. El otro caso de presidente provisional elegido por la Asamblea Legislativa fue Rodríguez Saá

quien no duró en su cargo una cantidad de tiempo suficiente como para estudiar más a fondo su patrón de nombramiento de funcionarios.

- (c) Se agrega el dato sobre la integración del partido del presidente a los efectos de evaluar el nivel de desnacionalización vertical.
- (d) Se agrega el dato sobre la existencia de un acuerdo explícito con otro partido para componer el ejecutivo a los efectos de determinar su influencia sobre el patrón de nombramientos. En el período estudiado hubo dos acuerdos, aquí solamente se considera el caso de De la Rúa³³, allí el acuerdo se entabló entre la UCR y el FREPASO.
- (e) Se toma arbitrariamente el primer mes de gobierno, como un plazo para que el presidente terminé de nombrar su “gabinete inicial”. Esta medida permite controlar los nombramientos y la organización en el ejecutivo teniendo en cuenta que cada presidente cuando asumió llevó adelante una modificación del organigrama de la Administración que refleja una distinta composición del ejecutivo. Si solamente se analizaran la cantidad de nombramientos realizados, no podríamos controlar, con respecto a cada presidente, las diferencias sobre el tamaño del gabinete que decidieron nombrar al iniciar su mandato. Pongamos un ejemplo, al llegar a la presidencia un presidente “x” considera que nombrando dos funcionarios puede componer su gabinete, mientras que el presidente “y” al asumir considera que son necesarios 6 funcionarios. Durante su mandato, tanto el presidente “x” realiza 8 nombramientos y el presidente “y” realiza 4 nombramientos. Si uno nada más se fijara en la cantidad de nombramientos efectuados pensaría que ambos gobiernos fueron igualmente estables. Sin embargo, si mira el porcentaje puede ver que en un caso el 20% de los nombramientos responde al gabinete inicial, en el caso de “x” mientras que en el caso de “y” este porcentaje fue del 60% de los nombramientos. Esto refleja el cálculo inicial que realiza en función de las restricciones planteadas en el capítulo anterior. La utilidad de esta medida es saber qué porcentaje del nombramiento total de funcionarios se concentró en ese primer mes. Empíricamente para las presidencias Argentinas, las decisiones sobre las primeras personas que ocupan la rama ejecutiva, sin ningún recambio, se produjo en el primer mes de cada gobierno.

³³ El otro caso sería el de Duhalde, quien asumió con los votos de la Asamblea Legislativa entre una facción del PJ y la facción de la UCR que respondía a Alfonsín.

- (f) Esta proporción va en la misma medida que la de (e), reflejando cuantas veces entonces nombró a su “gabinete inicial”. Siguiendo el ejemplo anterior, si uno controla por el gabinete inicial, el presidente “x” nombró una cantidad de funcionarios que representa 4 veces la cantidad de funcionarios que consideró que eran necesarios para llevar adelante su gobierno cuando asumió, mientras que “y” nombro 0.66 veces ese gabinete inicial. Entonces, el presidente “y” fue más estable en nombramientos que “x”. A menor cantidad de nombramientos, con respecto a los que representan el “gabinete inicial” del presidente, habría una mayor estabilidad en nombramientos y quiénes llevaron adelante su gobierno. A menos que la relación con sus aliados haya cambiado o haya seleccionado de una manera no óptima a los funcionarios, los presidentes tienen interés en mantener a sus funcionarios por la estabilidad que representan en políticas públicas. La distribución de cargos inicial refleja, como se plantea siguiendo el modelo anterior, la distribución de cargos que mejor considera el presidente que lo puede llevar a la maximización de su agenda. Es particularmente relevante la información que otorgan las columnas (e) y (f) para analizar los nombramientos de Menem quien en su segundo mandato, como resultado de la creación de la Jefatura de Gabinete, por ejemplo, tuvo un gabinete inicial más grande que en su primer mandato pero que fue también más estable. Sobre el concepto de cuantos gabinetes nombró el presidente en relación al gabinete inicial, vale resaltar particularmente que no significa un recambio de todos los funcionarios sino que es medido en cantidad de funcionarios nombrados³⁴.
- (g) Este dato, nos da otra información relevante y bastante llamativa. Como se puede ver en casi todos los meses de gobierno los presidentes modificaron a algún miembro del gabinete. Esto parecería reflejar un monitoreo constante del presidente sobre la Administración. Es decir, hay un alto gran grado de inestabilidad asociado con los puestos de los funcionarios políticos en la Administración Pública Nacional.

Los datos construidos consistentemente señalan que a menor (mayor) integración, menor (mayor) cantidad de nombramientos. Esta tendencia, coincide con la postura de la literatura que señala un menor valor de los puestos de gobierno nacionales a medida que aumenta la desnacionalización del partido (Leiras 2006). Asimismo, es consistente con la observación de que a medida que disminuye la integración del partido, aumentan las transferencias

³⁴ Incluye como veremos, las renominaciones.

discrecionales a las provincias como estrategia de lograr apoyo (Bonvecchi y Zelaznik, 2011). Esto es equivalente a señalar que la disminución de la integración hizo más atractiva para el presidente y su función de utilidad aumentar la estrategia de transferencia de recursos que la de nombramiento de funcionarios. Lo que coincide a su vez con aquellos que resaltan la importancia creciente de los gobernadores y los coeficientes de distribución de partidas fiscales que responden más a criterios políticos que objetivos (Suárez Cao, 2011:307, 310).

Así, el nombramiento de funcionarios parece estar más relacionado con la provincialización de la política que con la composición partidaria del legislativo. Siguiendo el modelo presentado en el Capítulo III, hasta De la Rúa, en un contexto de partidos más nacionalizados, y un estado menos descentralizado, había una mayor competencia por los cargos nacionales, que concentraban mayores recursos. Esto se traduce en un mayor nivel de nombramiento de funcionarios. A partir de la desnacionalización de los partidos, los pagos asociados a una estrategia de conseguir apoyos para el gobierno mediante la asignación de cargos pierde gran parte de los beneficios, porque los gobernadores aumentan su control sobre su territorio (Suárez Cao, 2011). Coincidentemente, hay un menor nivel de nombramientos y aumentan otras estrategias como las transferencias fiscales altamente discrecionales que dan mayor control sobre recursos a los gobernadores.

Es interesante, también, apreciar que en este contexto no se produjo un cambio importante en la tasa de éxito legislativo de los distintos presidentes considerados (Bonvecchi y Zelaznik, 2011). Es decir, que la composición no estuvo relacionada con estrategias en función del legislativo sino en función de los actores, que por diversos motivos, cobraron más relevancia para la política nacional.

Así, se puede apreciar que parecería haber un vínculo entre la política a nivel subnacional y la política a nivel nacional que se reflejaría en el nombramiento de funcionarios.

Conclusión del capítulo

En este capítulo se ha desarrollado la dimensión empírica del nombramiento de funcionarios en Argentina. En términos generales se ha podido ver que: (a) hay un gran uso de los nombramientos que no se condice con las elecciones legislativas o la conformación partidaria del legislativo; (b) hay dimensiones enteras del accionar presidencial (como las Secretarías de

Presidencia) que escapan por completo a los estudios anteriores); y (c) el nombramiento en los tres niveles jerárquicos de gobierno no sigue un patrón homogéneo.

En particular, se ha visto que ha habido un uso constante del nombramiento de funcionarios por parte de los presidentes. Siendo muy pocos los meses que carecieron de nombramientos en los distintos niveles jerárquicos del ejecutivo. Esto muestra que el nombramiento de funcionarios en los tres niveles del ejecutivo es una dimensión relevante del accionar presidencial y que no responde a un patrón de delegación en el Ministro de turno en función del Congreso, sino que los nombramientos y los funcionarios siguen patrones independientes. En estos patrones parece haber una influencia fuerte del grado de desnacionalización.

Claramente, la nacionalización del sistema de partidos no explica todos los nombramientos de los funcionarios. Lo interesante es resaltar que con todos los cambios políticos que se desarrollaron en este período, sin embargo, parece haber una relación que implica que los actores subnacionales representan una importancia fundamental en el diseño del ejecutivo.

Como hemos visto, el presidente puede recibir apoyo de su partido que es un actor relevante en los términos del modelo desarrollado en el Capítulo anterior. En este sentido, mientras mayor sea el contingente legislativo del presidente, menor peso tendrán otros partidos y actores políticos. En este contexto, el presidente tendrá que negociar mayormente con su propio partido. Sin embargo, incluso frente a tamaños similares del contingente legislativo, el uso de nombramientos no ha sido igual.

Asimismo, la descentralización junto con la pérdida de valor de las etiquetas partidarias nacionales genera desnacionalización del partido. Este es el principal factor, conforme a la literatura reseñada que afecta el valor de los puestos nacionales de gobierno, puesto que la descentralización va a implicar mayor peso relativo de las políticas subnacionales. Así se ve que en función del mayor (o menor) valor de estos puestos y la necesidad del presidente de vincularse con nuevos actores haya un mayor (o menor) nombramiento de funcionarios. Esto es así, además, porque la descentralización en este caso va a disminuir el costo de otras estrategias, como puede ser la distribución de recursos fiscales, para conseguir apoyo.

Capítulo IV

Conclusiones

La literatura sobre el comportamiento de los presidencialismos se ha ocupado casi de manera exclusiva en la formación de coaliciones de gobierno. Probablemente esto sea fruto de los primeros argumentos de Linz y de la elaboración de la teoría sobre presidencialismos en relación con parlamentarismos y el consiguiente enfoque en las estrategias de formación de políticas públicas de los presidentes. Esta literatura, entonces, se ha enfocado en las condiciones de oferta de ministerios como manera de sellar una alianza de gobierno. Dejando fuera, en consecuencia, el análisis del comportamiento de los presidentes en el resto de los niveles jerárquicos y durante su mandato.

Este trabajo investiga el comportamiento en el nombramiento de funcionarios por parte de presidentes. El aporte principal que realiza es mostrar que hay razones teóricas y empíricas para incorporar al estudio del funcionamiento de presidencialismos el nivel de gobierno subministerial, dado que aumenta las posibles estrategias de vinculación con otros actores políticos. Siendo fundamental ver que efectivamente no parece haber patrones de delegación ministerial.

Al agregar esta dimensión al análisis, se abren muchas posibilidades sobre el estudio de conformación de gabinetes en lo que refiere a la relación entre el presidente y otros actores políticos. Aquí se desarrollaron los datos sobre una de las relaciones posibles, dado el federalismo argentino y el peso de las unidades subnacionales en el escenario político. De esta relación, que va en el mismo sentido que la literatura en señalar la importancia de los actores subnacionales en la política nacional, se deriva el uso de los nombramientos de funcionarios como estrategia política presidencial para conseguir apoyos.

El patrón de nombramientos en relación los distintos niveles jerárquicos permiten, a su vez, explorar una pregunta que excede el marco del trabajo, pero que lo complementaría

Patrón de nombramientos. ¿Delegación o controles mutuos?

A lo largo de este trabajo, en numerosas ocasiones se hizo referencia a que uno de los problemas de la teoría de coaliciones en el presidencialismo es que se centra en los puestos ministeriales y supone delegación de todo el ministerio en el Ministro. Como se ha planteado, esta suposición *a priori* carece de respaldo teórico. En este sentido, a partir del modelo, podemos pensar que dependiendo de la manera en que el presidente se vincula con otros actores y los acuerdos a los que arriba, la delegación de políticas se hace por Ministros (como plantea la teoría de coaliciones) o también en niveles subministeriales. También podría concentrarse en un ministerio o dispersarse a lo largo de varios.

El patrón de nombramiento de funcionarios, es entonces un indicador de la manera en que el presidente hace uso de esta herramienta de gobierno, si es una herramienta orientada a la delegación en actores o a la delegación con controles recíprocos. Es decir, permitiría ver cómo se maneja, además, la credibilidad entre los actores. Uno de los objetivos de este patrón puede ser, en el contexto de una burocracia poco confiable, reducir las asimetrías de información a las que se vería sujeto un presidente en el contexto de delegación total de políticas en un Ministro. También podría reflejar, a la par de la pérdida de valor de las etiquetas partidarias, El que las negociaciones de políticas públicas se traduzcan en el nombramiento de funcionarios es, como ya se mencionó, contingente al valor de estos puestos de gobierno para los otros actores.

En consecuencia, cuando el nombramiento de Secretarios y Subsecretarios sigue un patrón que depende del nombramiento de Ministros, se podrá decir que hay delegación en el Ministro. Cuando los patrones de nombramiento de funcionarios en los subniveles ministeriales es independiente del recambio de Ministros (hay funcionarios que se mantienen de un Ministro anterior o, lo que es lo mismo, hay Ministros que llegan pero no pueden nombrar Secretarios y Subsecretarios dentro de su cartera) lo que observaremos es una delegación en distintos niveles simultáneamente. Esta delegación simultánea en un mismo funcionario, pareciera reflejar controles recíprocos entre los distintos actores. Un análisis con mayor datos al respecto de los funcionarios efectivamente nombrados, permitiría analizar la estabilidad en la implementación de políticas públicas en Argentina.

Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel y Julieta Suárez Cao, 2002. “La competencia partidaria en la argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”, en Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.

Alston, L. et al., 2009. “Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil.” In: M. Hallerberg et al., editors. *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank/David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Altman, D. 2000. “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999.” *Party Politics* 6(3): 259-283.

Amorim Neto, Octavio. 2002. “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil.” In *Legislative Politics in Latin America*, ed. Scott Morgenstern y Benito nacif. new York: Cambridge University Press.

Amorim Neto, O., y Borsani H. 2004. “Presidents and Cabinets: The Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America.” *Studies in Comparative International Development* 39(1): 3-27.

Amorim Neto, O. 2006. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Brazil: Konrad Adenauer Stiftung/Fundação Getúlio Vargas.

Amorim Neto, Octavio. 2006. “The Presidential Calculus: Executive policy making and Cabinet Formation in the Americas.” *Comparative Political Studies* 39(4):415-440.

Amorim Neto, O. y Samuels, D. 2010. “Democratic Regimes and Cabinet Politics: a Global Perspective” *RIEL - revista Ibero-Americana de estudos legislativos* – vol. 1, n.1, 117 pp. 10-23.

Ansolabehere, Stephen, James M. Snyder, Jr. y Michael M. Ting. 2003. Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter? *The American Political Science Review* 97(3): 471-481.

Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tommasi (2010). "The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability", mimeo.

Baumgartner, J.C., y R. Evans. 2009. "Constitutional Design of the Executive: Vice Presidencies in Comparative Perspective." *Congress and the Presidency* 36: 148-163.

Bonvecchi, A., y J. Zelaznik. 2011. "Recursos de Gobierno y Funcionamiento del Presidencialismo en Argentina." Paper delivered at the seminar "El Parlamentarismo Europeo y el Presidencialismo Latinoamericano Cara a Cara," Manuel Giménez Abad Foundation of Parliamentary Studies, Cortes de Aragón, Zaragoza, España, Marzo 17-18.

Bowen, Jeff y Rose-Ackerman, Susan. 2003. "Partisan Politics and Executive Accountability: Argentina in Comparative Perspective," *Superior Court Economic Review* 10:157-210 (2003).

Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo. 2004. Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science* 48(4): 742-757.

Calvo, Ernesto y Juan P. Micozzi 2005. "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multi-Party Races", en *The Journal of Politics*, Vol. 67, N° 4.

Camerlo, Marcelo y Perez-Liñan, Aníbal. 2012. "Presidential Approval and Technocratic Survival" APSA 2012 Annual Meeting Paper

Carey, J., y M. Shugart. 1998. *Executive Decree Authority*. Cambridge, United States: Cambridge University Press.

Chasquetti, D. 2008. *Democracia, Presidencialismo y Partidos Políticos en América Latina: Evaluando la "Difícil Combinación."* Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, Instituto de Ciencia Política.

Cheibub, José Antonio 2002. "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies." *Comparative Political Studies* 35(3): 284-312.

Cheibub, J. A., Przeworski, A., Saiegh, S.M., 2004. "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science* Vol. 34, No. 4 (Oct., 2004), pp. 565-587

Cheibub, J.A. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Chhibber, P. y K. Kollman. 1998. Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States. *The American Political Science Review* 92(2): 329-342.

Corrales, J. 2000. "Presidents, Ruling Parties, and Party Rules: A Theory on the Politics of Economic Reform in Latin America." *Comparative Politics* 32(2): 127-149.

Dalbosco, Hugo Luis. 2003. "Perfil de los funcionarios políticos en la Argentina entre 1983 y 1999". Tesis de Maestría de la Maestría de Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés.

Deheza, G.I. 1997. *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*, Florence: European University Institute

Elgie, Robert. 2005. From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?. *Democratization*, Vol. 12, no. 1, pp. 106-122.

Epstein, D. et al. 2008. "Conditional Presidential Leadership: Pivotal Players, Gridlock, and Delegation." In: B.A. Rockman y R.W. Waterman, editors. *Presidential Leadership: The Vortex of Power*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Epstein, D., y S. O'Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Ferejohn, J., y K. Krehbiel. 1987. "The Budget Process and the Size of the Budget." *American Journal of Political Science* 31(2): 296-320.

Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti. 1998. "When the President Governs Alone: The Decretazo in Argentina, 1989-93." *Executive Decree Authority*, ed. John M. Carey and Matthew S. Shugart. Cambridge: Cambridge University Press

Gervasoni, C. 2010. "A rentier theory of subnational regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces." *World Politics* 62(2): 302-340.

Gibson, Edward L. y Tulia G. Falleti. 2004. "Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism". In Edward L. Gibson, ed. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press: 226-254.

Gibson, Edward L., Ernesto Calvo y Tulia G. Falleti. 2004. "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere". In Edward L. Gibson, ed. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press: 173-196.

Gibson, E. 2005 "Boundary control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries," *World Politics* 58(1): 101-132.

Gibson, E. y J. Suarez Cao 2007, "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina", Northwestern University, Department of Political Science.

Gibson, E., E. Calvo, y T. Falleti 2004. "Reallocative federalism: legislative overrepresentation and public spending" in the Western hemisphere In *Federalism and Democracy in Latin America*. E. L. Gibson. Baltimore, The Johns Hopkins University Press

Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2003. Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review* 97(2): 233-243.

Huber, John D. y Martinez-Gallardo, Cecilia. 2008. "Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies" *The American Political Science Review* , Vol. 102, No. 2, pp. 169-180

Huntington, Samuel P. 1991 "Democracy's Third Wave", *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 2, Spring 1991, pp. 12-34

Jones, M. 1997. Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections," *The Journal of Politics* 59: 538-549.

Jones, M. 2001. Political institutions and public policy in Argentina: an overview of the formation and execution of the national budget. In *Presidents, parliaments, and policy*, Haggard , S. y M. McCubbins (ed), Cambridge University Press.

Jones, M. (2008) "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina", en *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Peter M. Siavelis y S. Morgenstern (eds.), Penn State University Press

Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P., y M. Tommasi (2002). "Amateur Legislators – Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System" *American Journal of Political Science*. 46 (3): 656-669.

Laver, Michael y Kenneth A. Shepsle. 1990. "Coalitions and Cabinet Government." *American Political Science Review* 84:873-90.

Laver, Michael y Kenneth A. Shepsle. 1996. *Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. New York : Cambridge University Press

Laver, Michael y Kenneth A. Shepsle. 1998. "Events, equilibria, and governmentsurvival." *American Journal of Political Science* 42 (Jan.): 28-54

Llanos, Mariana. 2001. "Understanding Presidential Power in Argentina: a Study of the Policy of Privatisation in the 1990s". *Revista Journal of Latin American Studies*. N° 33. Cambridge.

Leiras, Marcelo. 2006. "Parties, Provinces And Electoral Coordination: A Study On The Determinants Of Party And Party System Aggregation In Argentina, 1983-2005" Dissertation Graduate School of the University of Notre Dame.

Leiras, M. 2010 "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina." *Política & Gobierno*. 17 (2): 205-241.

Leiras, M. 2011. "The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina." Documento de Trabajo 06-2011. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca. En colaboración con Ernesto Calvo. 2011.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Linz, Juan J.. 1990. "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 1.

Linz, Juan J.. 1994. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?. in *The Failure of Presidential Democracy* (ch 1), Linz and Valenzuela, eds. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan J. 1997. "Introduction: some Thoughts on presidentialism in postcommunist Europe". In *Postcommunist Presidents*, ed. Ray Taras. new York: Cambridge university press.

Lupia, Arthur, y Kaare Strom. 1995. "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections." *American Political Science Review*, 89: 648 – 665

Mainwaring y Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez-Liñán. 2003. "Levels of Development and Democracy: Latin American Exceptionalism, 1945-1996." *Comparative Political Studies* 36 (9): 1031-67

Martinez-Gallardo, Cecilia. 2011. "Designing Cabinets: Presidential Politics And Cabinet Instability In Latin America". Working Paper #371. Kellogg Institute.

Martinez-Gallardo, Cecilia. 2012. "Out of the Cabinet What Drives Defections From the Government in Presidential Systems?" *Comparative Political Studies* January 2012 vol. 45 no. 1 62-90.

Molinelli, Guillermo n., m. Valeria palanza y Gisela sin. 1999. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos aires: Temas Grupo Editorial SRL.

Muller and Strom. 1999. *Policy, office, or votes: How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mustapic, Ana Maria. 2000. "'Oficialistas y Diputados': Las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina". *Revista Desarrollo Económico*. N° 39. Buenos Aires.

Mustapic, Ana María. 2005. "Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001", *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 178.

Negretto, Gabriel L. 2001. "Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina". *Desarrollo Económico*, Vol. 41, No. 163, pp. 411-444.

Pérez-Liñán, Aníbal. 2003. "Pugna de Poderes y Crisis de Gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo Presidencialismo?" [Inter-Branch Conflict and Governability Crises: Towards a New Presidentialism?] *Latin American Research Review* 38 (3): 149-164.

Perón, Juan Domingo. 2006. *Conducción Política*. Instituto Nacional "Juan Domingo Perón" de Estudios e Investigaciones Históricas, Sociales Y Políticas. Buenos Aires.

Persico, Nicola, Pueblita, José C.R., Silverman, Dan. 2011. "Factions and Political Competition" *Factions and Political Competition*. *Journal of Political Economy*. 119(2): 242-288.

Persson, T., G. Roland, y G. Tabellini 1997 "Separation of powers and political Accountability," *Quarterly Journal of Economics* 112 (4), 1163-1202

Torsten Persson y Guido Tabellini, 2004. "Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 94(1), pages 25-45.

Raile, Eric, Pereira, Carlos y Power, Timothy. J. 2010 'The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime' Political Research Quarterly XX(X) 1–12. University of Utah

Remmer, K. y E. Wibbels 2000. The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina, *Comparative Political Studies*, vol. 33, pp. 419-45

Rodden, Jonathan y Martha Arretche. 2003. "Legislative Bargaining and Distributive Politics in Brazil." Unpublished Manuscript"

Rodden, J. 2004. Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement. *Comparative Politics* 36(4): 481-500.

Rodden, J. 2006. Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism. Cambridge: Cambridge University Press. Caps. 3-4: 48-118.

Rodden, J. 2006. "The Political Economy of Federalism". In B. Weingast y D. Wittman, ed. *Oxford Handbook of Political Economy*: Oxford University Press.

Saiegh, Sebastián 2004 "The 'sub-national' connection: legislative coalitions, cross-voting, and policymaking in Argentina," in Flavia Fiorucci y Marcus Klein (Eds.). *The Argentine Crisis at the Turn of the Millennium: Causes, Consequences, and Explanations*, Amsterdam: Aksant Academic Publishers, 2004

Samuels, D. 2002. 'Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil' *Journal of Politics* 64(3): 845–863.

Scartascini, Carlos y Bonvecchi, Alejandro. 2011. "The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know" IDB Working Paper Series No. IDB-WP-283.

Scartascini, Carlos y Tommasi, Mariano, 2012. "Institutionalization of Political Institutions and their Impact on Public Policy," Research Department Publications 4763, Inter-American Development Bank, Research Department.

Shugart y Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Spiller, P. y M. Tommasi 2003 "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina," *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 19(2), pages 281-306, October.

Spiller, P. y M. Tommasi 2007 *The institutional foundations of public policy in Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press.

Stepan, Alfred C. 1999. "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model" *Journal of Democracy*, Volume 10, Number 4, pp. 19-34.

Strom, Kaare. 1990. "A Behavioral Theory of Competitive political parties." *American Journal of Political Science* 34:565-598.

Strom, Kaare. 1944. "The Presthus Debacle: Intraparty Politics and Bargaining Failure in Norway". *The American Political Science Review* Vol. 88, No. 1 (Mar., 1994), pp. 112-127.

Suárez Cao, Julieta 2011, "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina", *Revista SAAP*, Vol. 5, n. 2, pp. 305-321, noviembre.

Urbiztondo, Santiago, Navajas, Fernando y Artana, Daniel, 1998. "La autonomía de los entes reguladores argentinos: Agua y cloacas, gas natural, energía eléctrica y telecomunicaciones," *Research Department Publications 3038*, Inter-American Development Bank, Research Department.

Valenzuela, Arturo. 2004. "Latin American Presidencies Interrupted." *Journal of Democracy* 15, No. 4 (October): 5–19.

Weingast, B. R. 2006. "Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development."

Wibbels, Erik. 2005. *Decentralized Governance, Constitution Formation, and Redistribution*. *Constitutional Political Economy* 16(2): 161.

Ziblatt, Daniel. 2004. Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe. *World Politics*(57): 70-98.



Universidad de
San Andrés