

ARGENTINA DEBATE

CALIDAD INSTITUCIONAL

DOCUMENTO DE SALIDA

Comité Estratégico

Alberto Abad
León Carlos Arslanian
Juan Pablo Bagó
Diego A. Blasco
José Octavio Bordón
Federico Braun
Nicolás Braun
Gabriel Castelli
Gustavo D'Alessandro
Gerardo della Paolera
Graciela Fernández Meijide
Marcos Galperín
Santiago Lacase
Eduardo Levy Yeyati
Juan Llach
Carlos March
María O'Donnell
Agustín Otero Monsegur
Andrés Rodríguez
Adalberto Rodríguez Giavarini
Karina Román
Fernando Straface

Argentina Debate es una iniciativa plural, multisectorial y no partidaria que busca promover un debate presidencial sobre las prioridades de desarrollo de nuestro país. Integran la iniciativa líderes sociales, referentes de la vida pública argentina, líderes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

WWW.ARGENTINADEBATE.ORG

Calidad Institucional

Se suele decir que las instituciones políticas en la Argentina son débiles. Para quienes están en la oposición, su debilidad radica en que no limitan la discrecionalidad de las mayorías oficialistas. Otros creen que impiden que quienes ganaron las elecciones alcancen sus objetivos. Esta preocupación es más frecuente en los oficialismos. Opositores y oficialistas tienen razón y señalan diferentes caras de un mismo problema.

Las instituciones fuertes dan respaldo político a la acción de gobierno, reparten el poder adecuadamente y limitan el arbitrio de los oficialismos. En la Argentina, los oficialismos actúan unilateralmente y concentran cargos. Las oposiciones esperan errores y cuando pueden, bloquean. Este modo de hacer política pública solo permite atender los problemas para los que la decisión del Ejecutivo nacional resulta suficiente, pero ofrece un respaldo muy frágil cuando los oficialismos se debilitan electoralmente o cuando se necesita la cooperación de las autoridades provinciales o municipales.

La debilidad institucional tiene resultados concretos: produce políticas públicas insuficientes o efímeras. Los gobiernos solo llegan hasta donde sus capacidades institucionales les permiten intervenir. Desafíos prioritarios como la protección de las niñas y los niños más pequeños, el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de una infraestructura productiva robusta exceden las capacidades de gobierno que ofrecen las rutinas políticas vigentes.

Aunque difícil, es factible ceder poder de acción unilateral para ganar capacidad de crear resultados más duraderos. Ejemplos recientes como el cambio del procedimiento para designar ministros y la reducción del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia lo demuestran. La garantía que ofrece una Corte respetada es un recurso político valioso, tanto para los oficialismos de hoy como para los que aspiran serlo en el futuro. **El aprendizaje político permitió estabilizar el orden constitucional y realizar otros progresos institucionales en los últimos 30 años de democracia.** A través del mismo camino pueden superarse las capacidades institucionales limitadas. No es inexorable, pero es posible.

El presidente que reorganice este andamiaje repartirá en un círculo más amplio los cargos que dependen de su apoyo y construirá coaliciones más amplias. Así, podrá encarar desafíos más exigentes y dejar una herencia política más duradera. **En este sentido, será un presidente más fuerte.** Y dejará un gran legado histórico.

Más comprometidos con la gestión de gobierno, los gobernadores e intendentes aliados a los gobiernos nacionales podrán elaborar políticas con horizontes más largos y coordinar mejor sus intervenciones con las de las autoridades nacionales.

Las fuerzas de la oposición pueden comprometerse a limitar el bloqueo como táctica y a compartir la responsabilidad en las políticas de largo alcance. Les costará más distinguirse de los oficialismos, pero heredarán un aparato de gobierno más eficaz cuando les toque gobernar.

Fortalecer las instituciones de gobierno tiene dos aspectos fundamentales y prioritarios: mejorar la distribución del poder político y de la responsabilidad por las políticas, y dotar de capacidades a los cuadros de mayor responsabilidad en la administración pública.

Estos dos aspectos dependen de un tercero: **el fortalecimiento de los partidos políticos.** Los partidos políticos fuertes estructuran la relación con los votantes, moderan las tensiones competitivas y permiten celebrar acuerdos con horizontes más extensos. No habrá un esquema de gobierno más eficaz con partidos políticos débiles. La reconstrucción del sistema de partidos demandará más que un período de gobierno pero el reconocimiento de su necesidad es condición del éxito de cualquier programa de fortalecimiento institucional.



Diagnóstico

Instituciones débiles, políticas insuficientes y efímeras

¿Por qué en la Argentina el crecimiento económico no se traduce directamente en desarrollo? ¿Por qué las políticas públicas son inestables y frecuentemente inefectivas? Este documento explora una respuesta a estos interrogantes sobre la base del análisis de información acerca del sistema de partidos, la conformación histórica de los gabinetes nacionales, el perfil de la alta dirección pública, la evaluabilidad de los programas de política y la forma en la que los poderes del Estado intervienen en la discusión y definición de las políticas públicas.

El marco institucional en el que se deciden e implementan las políticas públicas incentiva la concentración del poder en un círculo cercano a la Presidencia, no canaliza efectivamente los intereses y demandas de quienes son afectados por esas políticas y dificulta los acuerdos intertemporales. Además, en un contexto de competencia intensa, poder poco repartido y acuerdos frágiles, la fidelidad muchas veces tiene prioridad sobre la competencia profesional en la integración de los planteles de gobierno. Como consecuencia, un poder concentrado y una administración pública con bajas capacidades de dirección consumen mucha energía para alcanzar metas de política que luego se revelan inestables¹.

“

El grado de institucionalización de los partidos políticos influye sobre el ejercicio del gobierno.

El acceso al poder: un sistema de partidos fragmentado y federalizado complica la gestión de gobierno

El efecto de las instituciones sobre la calidad de la eficacia del gobierno y la calidad de las políticas públicas depende de las características del entorno sociopolítico. Un mismo conjunto de instituciones en distintos ambientes puede dar lugar a resultados muy diversos. **Una de las características del entorno que influye más directamente sobre el ejercicio del gobierno es el grado de institucionalización de los partidos políticos.** El sistema de partidos tiene consecuencias manifiestas sobre la forma en la que se accede y distribuye el poder.

¹ La elaboración de este documento se nutre de los importantes aportes realizados por un conjunto de especialistas, tanto durante el Foro Argentina Debate: Condiciones políticas e institucionales para crecer con equidad (realizado el 5 de mayo de 2015) como durante reuniones bilaterales. En particular, los autores quieren agradecer los aportes realizados por Ricardo Gil Lavedra, Germán Lodola, Vicente Palermo, Oscar, Oszlak, Carlos Acuña, Claudia Bernazza, María Eugenia Coutinho, Mercedes Iacovello, Jorge Landau, Alberto Föhrig, María Barón y Aguiar Henoch. Sin embargo, las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores.



La cooperación es indispensable para gobernar eficazmente, pero quienes hoy colaboran, mañana pueden competir por un mismo cargo. **Los partidos políticos fuertes moderan los efectos negativos de las tensiones competitivas.** Cuando el éxito de la organización es condición del progreso en las carreras individuales, se modera la tentación de anteponer las motivaciones personales sobre la coordinación colectiva. **Los partidos políticos fuertes extienden el horizonte temporal con el que los funcionarios toman sus decisiones, hacen más estables las coaliciones y dan más certidumbre sobre qué esperar de aliados y adversarios.**

Los partidos políticos argentinos están poco institucionalizados y son débiles. Puesto que, tras ganar las elecciones, los premios políticos se reparten en un grupo pequeño de personas allegadas a los presidentes, no es evidente que el éxito colectivo sea condición del progreso individual de los funcionarios en sus carreras políticas. La misma lógica se reproduce en el nivel provincial y municipal, de modo que los partidos enfrentan dificultades para contener la competencia en el nivel territorial.

El sistema de partidos argentino se caracteriza hoy por una fuerte fragmentación (tanto por la cantidad de partidos como por las divisiones al interior de cada uno) y una alta variación en los apoyos que recibe cada partido en el territorio. Es, además, un sistema volátil que volvió a la competencia política menos predecible en el orden nacional.

En 1983 había 303 partidos de distrito reconocidos en todo el país, entre los cuales 44 eran las 22 instancias distritales del PJ y la UCR (uno por provincia). En 2009, antes de la sanción de la reforma política, la cifra alcanzaba los 700. En la actualidad son 567 (Cámara Nacional Electoral, 2015), lo que da un promedio de más de 20 partidos por distrito. En la provincia de Buenos Aires son 60 y, en la Ciudad, 48. Esto se traduce en una oferta electoral muy amplia, que las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) morigeraron (Pomares, Page y Scherlis, 2011) pero que continúa siendo elevada, lo que dificulta la emisión de un voto informado y la rendición de cuentas.

A la fragmentación del sistema de partidos se suma una creciente pérdida de homogeneidad geográfica en los apoyos electorales de cada agrupación. No solo hay más partidos, sino que los patrones de cooperación y competencia entre ellos varían cada vez más a través de los distritos y según el nivel de las elecciones nacionales, provin-

“

Los partidos políticos argentinos no están institucionalizados ni son fuertes.

ciales y municipales (Suarez Cao, 2007). Relativo al acceso al poder, los líderes provinciales gozan de amplia autonomía para definir su estrategia electoral. Además, para la conducción nacional de los partidos es cada vez más difícil imponer una estrategia para todo el territorio y los niveles de gobierno. **Reglas muy flexibles para conformar alianzas electorales llevan a alianzas muy heterogéneas en términos ideológicos y dispares en los distritos** (Clerici y Scherlis, 2013).

La fragmentación y volatilidad partidaria conviven con un Partido Justicialista (PJ) predominante y con crecientes ventajas de los oficialismos en todos los niveles de gobierno. En el nivel nacional, los resultados electorales desde 1983 muestran una dinámica bipartidista hasta la crisis de 2001. Desde entonces, se observa un PJ predominante, con una fuerte tendencia a ganar y mantener el poder, y con una oposición muy fragmentada. Las elecciones del nivel provincial exhiben un panorama similar: si se consideran los últimos 30 años, **se advierte un claro predominio justicialista, partido que ganó el 63% de las elecciones de gobernador** (Schiumerini y Page, 2012).

“
Hay crecientes ventajas de los oficialismos en todos los niveles de gobierno.

Como distante segunda agrupación, aparece la Unión Cívica Radical (UCR), que si se incluye el período de alianza con el Frepaso, controló el 22% de las gobernaciones. **En las elecciones de gobernador, los oficialismos gozan de una importante ventaja electoral:** desde el regreso de la democracia, obtuvieron en promedio un 18% más de votos y un 36% más de probabilidades de ganar que la oposición. La tendencia afecta a prácticamente todas las provincias y se acentúa cada vez más, deteriora la competitividad de las elecciones y hace que la alternancia en el gobierno sea cada vez menos frecuente.

Algunos partidos de base provincial jugaron un rol importante en las elecciones ejecutivas de sus respectivos distritos. Durante los últimos años, un pequeño grupo de partidos de ambiciones nacionales accedieron a ejecutivos provinciales y obtuvieron una reelección (el PRO en la Ciudad, el ARI/Partido Social Patagónico en Tierra del Fuego y el socialismo en Santa Fe). Sin embargo, estas experiencias tienen dificultades para dar lugar a una construcción de orden nacional. En 2015, el Partido Social Patagónico perdió la gobernación, y el socialismo en Santa Fe y el PRO en la Ciudad conservaron el poder en elecciones muy competitivas.

Las oscilaciones programáticas entre extremos muy distantes y el fracaso de algunas gestiones de gobierno redujeron el valor de las etiquetas de los grandes partidos tradicionales. Esto contribuyó a que se personalicen las campañas electorales y las gestiones de gobierno. **La personalización estuvo acompañada por alta imprevisibilidad y poca estabilidad en los acuerdos políticos, lo cual consolidó una tendencia a elaborar estrategias y establecer acuerdos de muy corto plazo.**

La ausencia de partidos políticos fuertes complica todos los aspectos de la gestión de gobierno. Un lazo partidario crea un vínculo entre el poder ejecutivo y el congreso, siempre y cuando estén en condiciones de imponer disciplina. **Sin partidos fuertes es más difícil estabilizar la interacción entre los presidentes y las mayorías legislativas o formar gabinetes que amplíen los apoyos del gobierno, y más improbable es generar una burocracia competente y estable.**

Cualquier evaluación de las instituciones de gobierno debe considerar esta característica problemática del entorno político del Estado. No es realista esperar que los partidos recobren fuerza y se institucionalicen en un plazo corto. Sin embargo, pueden adoptarse cambios que, continuando con el espíritu de la reforma política sancionada en 2009, inhiban las estrategias electorales que, como las listas colectoras o las alianzas cruzadas, obstaculizan la cooperación entre los poderes de gobierno o las autoridades de distinto nivel.

El ejercicio del poder: gobiernos cerrados sobre sí mismos

Quien asuma la Presidencia en 2015 deberá, en primer lugar, definir quiénes formarán su gabinete de ministros y ocuparán los cargos ejecutivos de mayor responsabilidad. **La forma en que se construyen los gabinetes refleja a quiénes representa el gobierno.** Aquellos que conforman el primer anillo de decisión política en el Poder Ejecutivo llevan adelante la agenda programática de cada gobierno. Quiénes son esas personas tiene consecuencias sobre el ejercicio del poder. Con cada designación, el presidente da una señal acerca de cuáles son sus objetivos políticos, qué intereses busca satisfacer y quiénes son sus aliados para lograrlo. Es, además, una de las principales herramientas de poder de un presidente: no hay ningún condicionante institucional a su decisión.

Los ministros se constituyen como actores centrales al empujar la agenda presidencial en el Congreso y son la fuerza que lidera la implementación de las políticas públicas. La composición del gabinete es el resultado de una decisión estratégica del presidente. Esta composición depende **de cómo se resuelva un dilema que enfrentan todos los presidentes entre la apertura y el control.** Una forma de resolver el dilema es privilegiar el control. Los presidentes que optan por este camino designan como ministros a colaboradores cercanos que gozan de su confianza personal. Esa confianza puede haberse generado en la militancia partidaria común, en la identidad ideológica, en la cercanía familiar, en la comunidad de origen geográfico o en alguna combinación de estas variables. Las personas cuya autoridad depende fundamentalmente de la confianza personal agregan poco al poder con el que ya cuentan los presidentes. Son menos independientes para actuar pero, precisamente por ello, menos proclives a desviarse del rumbo o a desafiar la autoridad presidencial.

“

La forma en que se construyen los gabinetes refleja a quiénes representa el gobierno.

Otra forma de resolver el dilema es **privilegiar la apertura: extender la base de sustento político de los gobiernos.** Los presidentes que optan por este camino utilizan las designaciones ministeriales como recompensa para sus socios electorales, como mecanismo para comprometer con el gobierno a los líderes partidarios que los ayudan a reunir mayorías en el Congreso o como instrumento para promover la colaboración de organizaciones sectoriales y movimientos sociales. Por este camino se amplía el conjunto de sectores comprometidos con el rumbo del gobierno, pero se reduce la capacidad de los presidentes para controlar todos los resortes del poder nacional. Los presidentes ejercen así una autoridad más amplia, pero enfrentan mayores riesgos.

Coaliciones electorales, pero no de gabinete

En la Argentina, las alianzas electorales tuvieron dificultades para convertirse en **coaliciones ejecutivas de gobierno**, dado que los presidentes argentinos no utilizaron las designaciones ministeriales como recompensa para sus socios electorales. Desde 1989, todas las listas presidenciales que accedieron al poder fueron alianzas de partidos. Estas alianzas se cristalizaron en acuerdos para conformar las listas de candidatos, pero no se tradujeron frecuentemente en una distribución de poder representativa de esos acuerdos en el seno del gabinete de ministros. **En la Argentina, los gabinetes se caracterizan por estar formados por personas de máxima confianza del primer mandatario y de su círculo íntimo: todos tuvieron no menos de un 58% de integrantes con militancia en el partido o facción del presidente.**

En algunos breves períodos de los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa, algunos ministerios y secretarías de alto rango se asignaron a funcionarios que no pertenecían a su facción o círculo más cercano. **No obstante, en ninguno de estos casos la coalición ministerial coincidió con la coalición electoral.** Los primeros dos presidentes cedieron algunos cargos a miembros de partidos que compitieron dentro de otras listas. El tercero de los mencionados compartió menos espacio con su socio de coalición que lo que su presencia en el congreso demandaba. **Hasta el momento, los presidentes argentinos transitaron poco el camino de la distribución de posiciones ministeriales entre sus socios electorales y legislativos.**

Los presidentes tuvieron algo más de éxito en buscar ampliar la base de representación a partir de albergar intereses corporativos de forma institucionalizada, aunque rara vez representaron una política de alianzas reconocida y estable. Hay otras dimensiones, además de la afiliación partidaria, por las cuales la composición de un gabinete podría aumentar la base de representación del gobierno, como la representación de grupos organizados por fuera de la esfera legislativa (por ejemplo, grupos sindicales, movimientos sociales o del sector empresario). Un presidente puede conformar un gabinete con representación de intereses corporativos como estrategia para generar consensos frente a dichas organizaciones. Algunos de los gobiernos elegidos desde 1983 asignaron responsabilidades de gestión a funcionarios con origen en los sindicatos, los movimientos sociales o la representación sectorial. El caso más relevante es la presencia sindical en la máxima autoridad de la cartera de Trabajo. Pero la mayoría de las designaciones de este tipo fueron el resultado de políticas efímeras.

“
Los presidentes argentinos no utilizan las designaciones ministeriales como recompensa para sus socios electorales.

Los ministros no solo se caracterizan por su militancia en el oficialismo, sino que frecuentemente tienen escasa legitimidad política propia. La proporción de miembros de los gabinetes que tuvieron cargos electivos previos es relativamente baja, aunque creciente: del 25% del total de ministros nombrados en 1983 al 50% en la actual administración². El gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) es el que mayor cantidad de dirigentes con cargos electivos previos tuvo (82%). Pero más allá de este caso puntual, en general al gabinete todavía llegan personas con poco capital político propio.

Por otro lado, el tipo de cargo electivo que tienen los ministros confirma el peso de la política provincial en la arena nacional: en el período estudiado creció la proporción de ministros con cargos provinciales por sobre los cargos nacionales. Al mismo tiempo, creció la proporción de ministros con experiencia ejecutiva por sobre la experiencia legislativa.

¿Cuán representativos fueron los gabinetes en términos geográficos? Este punto es relevante porque un gabinete que reconoce la contribución que cada provincia hizo a la elección presidencial refleja la coalición electoral que llevó al presidente al poder. Del mismo modo, un gabinete que reconoce a las provincias con cuyos legisladores se construyen las mayorías parlamentarias refleja y estabiliza acuerdos legislativos y coaliciones de gobierno. **En este sentido, un gabinete acorde con el peso demográfico de las provincias que apoyan al gobierno es más representativo que uno conformado por dirigentes del área metropolitana, donde tiene asiento el Estado nacional.** El origen geográfico de los ministros es también una forma de medir cuán cercanos son al presidente: si todos los ministros fueran del distrito de origen del presidente, sería un gabinete de mayor confianza personal de la máxima autoridad ejecutiva.

Entre el total de ministros designados por Carlos Saúl Menem en su primera presidencia, hubo 10 provincias representadas, la cantidad máxima desde 1983. En el otro extremo, el gabinete de Fernando De la Rúa fue ostensiblemente porteño (su distrito

² Es probable que exista una cuestión estrictamente temporal: que hubiera dirigentes con cargos electivos previos en 1983 era mucho más improbable que luego de 30 años de democracia ininterrumpida. Por eso, también es más relevante la proporción que hubo en los gabinetes poscrisis de 2001.

de origen). Del total de los ministros designados desde 1983, **el 66% de los que tuvieron un cargo electivo previo a ocupar la cartera ministerial provinieron de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires.**

Los gabinetes de ministros desde 1983 muestran una mayor pluralidad en términos de representación geográfica que partidaria, aunque una proporción significativa de los ministros (en la actualidad, **el 22%**) corresponden al distrito del presidente. De igual modo, desde 1983 hay siete provincias que nunca tuvieron un ministro nacional (Formosa, Tierra del Fuego, Entre Ríos, Jujuy, Catamarca, San Juan, Santiago del Estero y Chubut) y la frecuencia de designación de ministros de cada una de las provincias no guarda proporción con su peso demográfico, lo cual sugiere que la diversidad provincial en la composición de los gabinetes representa de un modo imperfecto el fuerte arraigo provincial de las organizaciones partidarias.

El análisis del origen geográfico de los ministros muestra no solo una baja representatividad geográfica sino también que **los ministros no representan facciones provinciales que son, típicamente, las que ofrecen respaldo legislativo en la Cámara de Diputados y el Senado.** Esto quiere decir que los presidentes llegan al poder con el apoyo electoral de los gobernadores y esperan su cooperación en el Congreso pero no es habitual que los incluyan en los gabinetes.

Esta forma de conformar gabinetes contrasta con la experiencia de varios países de la región que en las últimas décadas tradujeron exitosamente coaliciones electorales en gabinetes de coalición³. Los casos más emblemáticos son Chile y Brasil. Estas experiencias sugieren que la definición del gabinete puede ser un importante recurso para ampliar la base de representación del gobierno, y que la incorporación de los socios electorales (ya sean otros partidos de la coalición oficialista o facciones del propio partido de gobierno) le dan al presidente mayores posibilidades de implementar sus políticas por vía legislativa y, por ende, que sean más duraderas en el tiempo.



³ Un estudio de 9 presidencias de la región entre 1958 y 1994 muestra que más del 50% de los 123 gobiernos fueron gabinetes ministeriales de coalición (Deheza, 1997).

Los cambios en el apoyo legislativo con el que cuenta el presidente modifican los incentivos para conformar gobiernos de coalición. Si las coaliciones surgen con el objetivo de superar los obstáculos a los que se enfrenta el presidente para instalar su agenda en el Congreso, uno esperaría que los presidentes que carecen de mayorías legislativas propias utilicen las posiciones ministeriales para construir un gobierno mayoritario. Sin embargo, los presidentes argentinos suelen cerrarse más sobre sí mismos. Así, cuando los apoyos legislativos del gobierno disminuyen en la elección de medio término⁴, esta pérdida no se traduce en gabinetes más representativos y plurales sino en gabinetes aún más cerrados. Cuando pierden votos en las urnas, los presidentes argentinos se retraen más en su círculo de confianza. Esto ocurrió con Alfonsín en 1987, con Menem en 1997, con De la Rúa en 2001 y con Cristina Fernández de Kirchner en 2009. Si bien después de la pérdida de apoyo legislativo en 2013 Fernández de Kirchner incrementó la cantidad de ministros no estrictamente oficialistas, los funcionarios incorporados no trajeron consigo un aporte de capital político propio. Este patrón sugiere que los presidentes argentinos temen que, frente a la pérdida de popularidad, un cambio de gabinete hacia una mayor apertura puede ser percibido como una muestra de debilidad.

Gabinetes ministeriales poco estables

“
La
inestabilidad
interna de los
ministros es
alta.

La alta rotación de funcionarios políticos tiene implicancias hacia adentro y hacia afuera de las reparticiones de gobierno. Cuando hay muchos cambios, se generan vacíos en el liderazgo, falta de continuidad y señales confusas sobre las prioridades de cada repartición y los programas. La alta rotación también altera las relaciones de trabajo entre reparticiones funcionalmente vinculadas y programas. Por eso, **la estabilidad en el cargo de los funcionarios designados, al menos por los periodos presidenciales en que fueron nombrados, resulta condicionante de una buena gestión de las políticas y programas de gobierno.** La estabilidad es un requisito para generar políticas estables y coherentes. La alta rotación genera un “gobierno de extraños” (Hecló, 1977) con repercusiones políticas, en las políticas y en el desempeño.

En la Argentina, la inestabilidad interna de los ministros fue muy alta desde 1983, aunque disminuyó considerablemente en las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner: la duración promedio del gabinete de ministros de Néstor Kirchner (1015 días) duplicó los de Alfonsín y Menem (526 y 528 días respectivamente) (Coutinho, 2013). Durante las gestiones de y Cristina Fernández, se registró la mayor estabilidad de los ministros: tuvieron una duración promedio de 1740 días.

La estabilidad de quienes ocupan los cargos de secretarios y subsecretarios fue muy baja desde 1983. En promedio para el período 1983-2014, se realizó una designación de un secretario cada 12 días y cada 5 días una de subsecretario. Si bien esto no implica que haya una persona nueva (ya que puede ser una designación de la misma persona pero en una repartición que tiene nueva denominación o ubicación en la estructura), la alta cantidad de designaciones muestra que **la estructura burocrática es muy volátil.**

Durante las gestiones de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner, la volatilidad de quienes ocupan una secretaría o subsecretaría continúa siendo muy alta: para Cristina Fernández de Kirchner, el promedio de días transcurridos entre designaciones de secretarios es de 15,5 días, idéntico al de Carlos Menem y menor al de Raúl Alfonsín (18 días). La mayor volatilidad se dio en el gobierno de De la Rúa: una designación de secretario cada 10 días.

⁴ Para hacer este análisis, todos los ministros nombrados antes de la fecha de la elección de medio término son considerados como parte del primer bienio de mandato y los nombrados después de la fecha de la elección, como parte del segundo bienio del mandato.

Las jurisdicciones en las que los funcionarios duran menos tiempo en sus cargos o hay mayores cambios en la estructura burocrática son las de Economía, la Jefatura de Gabinete y la Presidencia de la Nación. El Ministerio de Economía es la jurisdicción donde se hicieron más designaciones desde 1983: en promedio, se realizó una designación cada 19 días. Quienes hoy detentan el cargo de secretarios (61 personas) en promedio llevan 36 meses en su cargo (tres años). Los secretarios en vigencia con más antigüedad en el cargo pertenecen a las carteras de Planificación Federal, Relaciones Exteriores y Trabajo. Mientras que los secretarios de los ministerios de Cultura, Defensa y Seguridad llevan, en promedio, menos de 20 meses en su cargo.

La Jefatura de Gabinete de Ministros: una figura en proceso

La reforma constitucional de 1994 creó la Jefatura de Gabinete para centralizar la administración general del país y coordinar el desempeño de los distintos ministerios⁵. La figura fue introducida para atenuar la figura presidencial, dotar al Ejecutivo de un recurso adicional para enfrentar las crisis políticas y funcionar como enlace con el Poder Legislativo. Aunque la Constitución asigna al jefe de Gabinete de Ministros (JGM) funciones de ministro coordinador, la relación radial entre el presidente y los ministros que se desprende de la forma en que se designan los gabinetes dificulta la capacidad de articulación del JGM.

La Jefatura de Gabinete de Ministros tampoco logra aún consolidarse como enlace con el Poder Legislativo. Desde 1995 a la fecha se designaron 15 jefes de gabinete, pero su rol de vocero presidencial fue más relevante que el de interface con el Congreso (Straface, 2011). No contribuye a lograrlo una alta inestabilidad de los mandos políticos de la Jefatura de Gabinete de Ministros: los jefes de Gabinete han durado en promedio poco más de un año (13 meses), valor muy por debajo del promedio de la totalidad de ministros, el cual ronda los 34 meses. Los secretarios de la Jefatura vigentes en la actualidad se mantienen alrededor de 23 meses en su cargo y en los últimos períodos se designó a un nuevo subsecretario en esa cartera cada 41 días.

“

Los jefes de Gabinete han durado, en promedio, 13 meses en el cargo.

Una alta dirección pública con déficit de capacidades

Cualquiera sea la propuesta de política que un presidente quiera implementar, requiere capacidades para hacerla efectiva. Hay diferentes formas de entender las capacidades estatales, pero sus distintas definiciones tienen generalmente un factor común: una burocracia profesional, independiente de los intereses políticos de quienes ejercen cargos electivos, con conocimiento especializado y estabilidad en el tiempo más allá de la permanencia de los funcionarios políticos.

Varios autores afirman que las burocracias son un “ancla institucional” que brinda efectividad al sistema democrático y mantiene vigente el Estado de derecho. Además, el servicio civil contribuye a la continuidad y coherencia de las políticas públicas, y resguarda al sector público de la discrecionalidad del poder político (Zuñanic y Iacoviello, 2010).

⁵ Es importante enfatizar que las funciones del jefe de Gabinete no se agotan en lo meramente administrativo.

En otras palabras, **los trabajadores del sector público desempeñan un rol central para el fortalecimiento de las capacidades estatales y la promoción del desarrollo político, económico y social.** Existe una considerable evidencia empírica sobre la importancia de contar con burocracias profesionalizadas y orientadas al mérito para lograr el desarrollo económico y social.

Rauch y Evans (2000) aportan evidencia empírica sobre cómo **el desarrollo del servicio civil incrementa las perspectivas de crecimiento económico de los países.** Sus estudios más recientes muestran que la habilidad de los países en desarrollo para alcanzar resultados de progreso humano depende tanto de la capacidad tecnocrática del Estado como, fundamentalmente, del vínculo que este entable con la sociedad civil (Evans y Heller, 2013).

Ciertamente, el Estado argentino incorporó personal y recursos económicos para hacer frente al aumento de sus actividades en los últimos 10 años. Sin embargo, una mayor presencia de trabajadores en el sector público no se traduce automáticamente en mayores capacidades estatales para desempeñar sus actividades.

La administración pública nacional está conformada por la administración centralizada y por organismos desconcentrados y descentralizados⁶. En la administración centralizada, **los cargos de director nacional y general⁷ son, según nuestra normativa, los primeros de tipo burocrático por su forma de reclutamiento** y no político, ya que constituyen el primer eslabón de la función ejecutiva de la administración pública. A diferencia de la designación para los titulares de ministerios, secretarías y subsecretarías en las que además de la idoneidad intervienen factores de índole política, se espera que las designaciones de los directores estén fundadas en el mérito, a través de la institución del sistema de selección abierta como condición de acceso a la titularidad en los cargos de función ejecutiva. En la actualidad, **hay 300 directores que conforman el nivel jerárquico más alto de la administración pública centralizada⁸.**

“

Nueve de cada diez directores nacionales y generales actuales fue designado de forma transitoria.

En la alta dirección pública las designaciones son precarias. Al menos **9 de cada 10 directores actuales (tanto nacionales como generales) fue designado de forma transitoria.** Esto implica que las personas encargadas de la función técnica más alta **no concursaron sus cargos.** Puede que muchas de estas personas hayan obtenido sus posiciones en algún momento por concurso y que, una vez vencidas las designaciones (duran 5 años), se los haya mantenido en el cargo con un nombramiento transitorio. También es muy probable que muchos directores tengan el mérito y la antigüedad para ocupar esas posiciones. **Pero la proporción de designaciones transitorias da cuenta de la práctica de no implementar concursos, lo que impide a estas personas acceder a sus cargos según lo establece nuestro actual sistema de servicio civil.** Un análisis del personal directivo

6 Además de la administración centralizada, existen otros organismos que también integran la administración nacional. Son 23 organismos desconcentrados y 79 descentralizados, a los que se suman las empresas públicas o con participación estatal. Los organismos descentralizados dependen funcionalmente de la administración central, pero cuentan con la capacidad de actuar por sí mismos (personería jurídica) y con la potestad de administrarse a sí mismos. Su creación busca descongestionar los órganos superiores y formar organismos más especializados. En la actualidad, tienen funciones estratégicas de alta importancia en el estado. A modo de ilustración, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) es el organismo gubernamental encargado de administrar en el ámbito nacional los planes sociales que tienen por objetivo desarrollar las políticas previsionales, el desempleo, el apoyo a las familias y a grupos de personas consideradas beneficiarias de esquemas de protección social.

7 La diferencia entre dirección nacional y general radica en el alcance que tienen las misiones y funciones que desempeñan. Las direcciones que cumplen misiones y funciones internas a las jurisdicciones (por ejemplo, de presupuesto, recursos humanos, normalización patrimonial, etc.) son generales y las que tienen alcance externo, son nacionales. Sin embargo, en la práctica se da una fuerte superposición de funciones. Incluso, se designaron directores generales con funciones y requisitos de directores nacionales.

8 El análisis que se desarrolla a continuación fue elaborado a partir de los decretos de designación publicados en el Boletín Oficial. A la fecha (noviembre de 2014), el mapa del Estado nacional muestra que hay 195 directores nacionales y 96 directores generales designados en estos cargos.



a cargo de jefaturas y coordinaciones⁹ realizado en 2011 muestra una panorama muy similar: casi la mitad (48,5%) accedió a su puesto directivo por designación transitoria, mientras que solo el 23,1% señaló haberlo concursado (ONEP, 2012).

Además de la forma de ingreso (concurso por oposición de antecedentes), la normativa establece diversos requisitos de experiencia laboral y formación universitaria¹⁰. Sin embargo, al momento de ser designados pueden ser exceptuados de alguno de estos requisitos técnicos. Los decretos de designación muestran que el 50% de los directores nacionales y el 66% de los directores generales actualmente en funciones fueron designados exceptuando algún requisito establecido en el sistema de carrera de servicio civil¹¹. En algunos ministerios (como el de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el de Cultura), todas las designaciones de directores nacionales y generales se realizaron tras exceptuarlos de algún requisito mientras que en otros (como el de Planificación y el de Salud), el porcentaje de directores nacionales y generales exceptuados es inferior al 25% o directamente no poseen exceptuados.

9 El estudio alcanza a organismos de dependencias centralizadas y descentralizadas enmarcadas en el Convenio Colectivo de Trabajo, que incluyen personal permanente y no permanente, con asiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, a partir de una encuesta de carácter anónimo respondida entre septiembre de 2011 y abril de 2012 por 334 personas designados para dichas funciones (ONEP, 2012).

10 Según lo establecido en SINEP, la pertenencia a una dirección nacional de nivel "A" requiere contar con: a) título universitario de grado no inferior a 4 años y pertinente para la función a desarrollar; b) título de posgrado pertinente para el puesto; c) experiencia laboral comprobable de al menos 6 años en la especialidad del puesto, d) experiencia laboral acreditada en dirección de equipos de trabajo de gran envergadura por un término no inferior a 3 años. La pertenencia a un nivel "B" requiere contar con los mismos requisitos, pero disminuye los años de experiencia laboral relevante a 3 y la experiencia en dirección de equipos de trabajo a 2 años. Ahora bien, los requisitos de las Direcciones Generales también se establecen en el marco de SINEP/SINAPA, en los Niveles C y D.

11 Las excepciones consignadas en las actas de designación pueden ser de dos tipos: 1) excepciones en el marco del Art. 11 del SINAPA o el Art. 14 del SINEP; 2) excepciones respecto a la ley de presupuesto sancionada por el Congreso para un año determinado. La primera clasificación es la más importante, porque implica que el individuo está exceptuado de requisitos mínimos de acceso a cada nivel escalafonario establecido por la normativa vigente, como por ejemplo años de especialización, título de maestría, experiencia en coordinación de equipos, etc. Sin embargo, no se especifica a cuál de estos requisitos se refiere la excepción. La segunda, refiere a los requisitos establecidos en la ley de presupuesto sancionada anualmente por el Congreso nacional.

La forma de la designación también tiene consecuencias sobre la estabilidad de los directores. Según las reglas vigentes, un director podría durar en funciones entre un mínimo de cinco y un máximo de siete años. Luego, para continuar en el cargo, debería volver a concursarlo. Sin embargo, **los directores nacionales y generales actuales tienen una antigüedad promedio de tres años en su cargo.**

La alta dirección pública tiene una rotación superior a la prevista por el régimen del empleo público. El 60% de los directores nacionales en vigencia fue designado a partir de diciembre de 2011. Cerca de un tercio (32%) ingresó entre 2007 y 2011. Los directores nacionales con más antigüedad representan solo el 8% restante. El mismo patrón se mantiene para los directores generales: el 56% lleva un período menor a tres años en el cargo. Así, las designaciones transitorias reducen la antigüedad promedio de estos funcionarios, dinámica que puede facilitar la discontinuidad en las políticas públicas.

“

Uno de cada dos directores nacionales no cumple con los requisitos para ese cargo.

Cuando se designa un secretario, en general se renueva toda la estructura técnica. Usualmente, esta renovación alcanza el nivel de direcciones nacionales y en menos ocasiones involucra también a las direcciones generales. El análisis estadístico demuestra que **el reemplazo de los ministros no tiene un efecto significativo sobre los reemplazos de directores nacionales y generales**¹². En cambio, existe una asociación positiva entre la designación de un nuevo secretario y la renovación de la estructura de directores nacionales y generales a su cargo. **En promedio, el nombramiento de un secretario coincide con un recambio en la alta dirección pública dentro de los 12 meses subsiguientes a su designación**¹³.

Estos datos sugieren la existencia de una alta discrecionalidad por parte de los secretarios en la designación de cargos técnicos de la estructura del servicio civil, lo que resulta consistente con dos interpretaciones: cuando asume un nuevo secretario ocupa los puestos inferiores con técnicos de su confianza o cuando cambia un secretario, los niveles jerárquicos superiores tienen discrecionalidad para operar cambios en el nivel de direcciones. **Con independencia de la hipótesis explicativa, lo cierto es que estos nombramientos se realizan omitiendo el mecanismo de selección y, frecuentemente, los requisitos de elegibilidad previstos en las normas vigentes.**

Además de la inestabilidad, **la alta dirección pública es profesional pero poco especializada.** La formación profesional es la suma de estudios y aprendizajes adquiridos a lo largo de la vida, tendientes a mejorar las habilidades y competencias que inciden en el desempeño laboral. La normativa juzga a estos saberes como relevantes y los establece como requisitos para los cargos de función ejecutiva¹⁴. **El 90% de la alta dirección pública nacional cursó estudios universitarios.** El porcentaje es elevado si se tiene en cuenta que los universitarios representan el 6% de la población argentina mayor a 20 años.

Aunque a mayor cercanía con la Presidencia los factores políticos tienen más peso en las designaciones, **el 80% de los secretarios y el 79% de los subsecretarios son graduados universitarios.** Esto indica que existe una valoración positiva de la formación

12 Se corrieron regresiones de MCO y test de medias para estudiar el efecto del nivel (es decir, del cargo) sobre la duración. Los resultados indican que se removió menos a los ministros que a los cargos jerárquicamente inferiores.

13 Se comparó la duración promedio de los directores nacionales y generales con la de secretarios, subsecretarios y ministros. Sobre un total de 18 jurisdicciones analizadas, en 9 el cambio de un secretario conlleva al cambio de un director nacional en los 12 meses subsiguientes a su designación. En el caso de las direcciones generales, solo en 3 jurisdicciones ocurre un recambio cuando cambia el secretario.

14 Tanto el SINAPA como el actual SINEP establecen requisitos mínimos de formación profesional para acceder a cargos ejecutivos. Entre los más importantes se destacan la posesión de un título de grado de carrera no menor a 4 años de duración; especialización en el campo profesional afín con la tarea a desempeñar; experiencia laboral pertinente al cargo de al menos 6 años; experiencia en conducción de equipos de trabajo de al menos 3 años. El SINAPA es menos exigente y establece como requisito la posesión de título universitario o terciario de carrera no inferior a 3 años, y experiencia afín a la función de al menos 5 años. Además, establece como requisito adicional la edad mínima de 30 años para ocupar cargos de nivel A y de 25 para ocupar cargos de nivel B.

universitaria, más allá de la naturaleza del cargo en cuestión (sea política o técnica). Este dato se encuentra en sintonía con estudios recientes sobre el perfil del empleo público en la Argentina (Diéguez, Gasparín, Sánchez, 2015). **En nuestro país, una gran proporción de los trabajadores del sector público poseen un título terciario o universitario, pero están concentrados en el área de educación y salud** (Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2014). Del total de trabajadores, un 43% posee al menos título superior o universitario y un 80% de los agentes públicos estatales (lo que incluye el total de empleados públicos de los municipios, las provincias y el Estado nacional) finalizó, al menos, los estudios de nivel secundario. Es decir que solo el 20% (2 de cada 10 empleados públicos) cuenta con una formación menor que el secundario completo.

De esta mayoría universitaria, **los abogados representan el 38% de la alta dirección pública y el 31% de los secretarios y subsecretarios. Desde 1983, la mitad de los ministros fueron abogados. En contraste, los graduados en ciencias básicas y aplicadas representan el 18% de los directores nacionales y generales y el 15% de los secretarios y subsecretarios.** La alta concentración de abogados indica que el tipo de formación universitaria de estos funcionarios no siempre se corresponde con la naturaleza de las tareas que deben desempeñar, ya que parece improbable que más de un tercio de las responsabilidades estatales puedan desarrollarse eficazmente con las habilidades que brinda una formación en leyes. Se suma a este escenario una alta tasa de rotación que impide a los funcionarios adquirir experiencia en las tareas concernientes al cargo. El resultado es una alta dirección pública con estudios universitarios pero con un bajo nivel de especialización.

En suma, la administración pública central, en sus niveles más altos (ministros, secretarios y subsecretarios), está dirigida, en promedio, por un abogado con alta inestabilidad en el cargo. En el caso de los directores nacionales y generales (primer nivel técnico), las líneas divisorias con los cargos políticos parecen ser difusas, habiendo sido designados en su casi totalidad de forma transitoria, con escasas diferencias de formación con los altos cargos políticos, exceptuados de los requisitos técnicos del servicio civil en un 51% y en algunos ministerios, con escasa antigüedad en el cargo.

Según el índice de mérito¹⁵ del servicio civil del Banco Interamericano de Desarrollo, la Argentina alcanzó 52 puntos sobre 100, muy lejos detrás de Chile, Brasil y Costa Rica, en un análisis de 18 países realizado entre 2002 y 2004. En años recientes, **varios países de la región concentraron esfuerzos de reforma del servicio civil en la alta dirección pública.** La **experiencia chilena de reforma** es un interesante caso para tener en cuenta. A partir de un acuerdo político legislativo celebrado en 2003, se creó el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), una herramienta de apoyo al presidente de la República para seleccionar a los profesionales más idóneos y calificados para dirigir las instituciones públicas a través de procesos de selección abiertos y transparentes. La legislación creó un Consejo ratificado por el Senado, autónomo e inamovible, que trasciende los periodos presidenciales, como responsable de definir los perfiles y proponer las ternas de directivos de primer nivel, y de aprobar perfiles y designar un representante para los procesos de segundo nivel jerárquico. Así, al estar políticamente equilibrado se garantiza que se enviarán al presidente y ministro respectivo la terna del mejor nivel posible dentro de lo que permite el grupo de postulantes en cada caso. Este Consejo de Alta Dirección Pública propone al presidente una nómina de entre tres y cinco de los candidatos seleccionados para la provisión de un cargo de jefe de servicio. La normativa obliga a establecer convenios de desempeño, a través de la definición de metas estratégicas trianuales, entre el ministro respectivo y el propio directivo público (jefe de servicio) avalado por el Ministro de Hacienda y de la Secretaría General de la Presidencia.

“

La administración pública central, en sus niveles más altos, está dirigida, en promedio, por un abogado con alta inestabilidad en el cargo.

¹⁵ Este índice busca captar, a través de diez indicadores, en qué grado existen procedimientos objetivos, técnicos basados en mérito para reclutar, seleccionar, promover, recompensar y desvincular a un empleado público de una organización. Se refiere a todo el servicio civil y no la alta dirección.

Un Estado que no siempre planifica, monitorea y evalúa sus intervenciones

¿Por qué sabemos que los programas “Oportunidades” y “Bolsa Familias” funcionaron en términos de reducción de la pobreza en México y Brasil? Básicamente porque tuvieron evaluaciones sistemáticas y rigurosas que demostraron un impacto positivo en la vida de las personas.

En la Argentina, las capacidades de las instituciones y de los recursos humanos para diseñar, planificar, implementar, monitorear y evaluar políticas difieren entre ministerios y agencias de gobierno haciendo de la heterogeneidad de enfoques la regla dominante.

“

Menos de la mitad de los programas y planes sociales están en condiciones de ser evaluados.

Actualmente, existen dos grandes grupos de políticas: aquellas con un estado avanzado en materia de calidad de diseño y planificación¹⁶, y otras con una situación diametralmente opuesta (CIPPEC, 2015). Las fortalezas del primer grupo están en la calidad del diseño y de la planificación de la intervención para lograr los efectos deseados. Sus debilidades se relacionan con la escasa asignación presupuestaria en materia de evaluación: solo el 37% de los planes y programas revisados destinan presupuesto a evaluarse. La mitad de las intervenciones se ocupa de poner en marcha un sistema de información formal con indicadores, fuentes de información establecidas y mecanismos de recolección de datos explícitos. Más de la mitad de las políticas sociales incluye una estrategia de evaluación pero menos de la mitad planifica la inclusión de diferentes actores en los procesos de monitoreo y evaluación.

Es decir que **menos de la mitad de los programas y planes sociales se diseñan y planifican incorporando a la evaluación como función política y técnica permanente capaz de facilitar una conversación entre los objetivos políticos y la gestión de gobierno**. La mayor parte de las intervenciones no está en condiciones de ser evaluadas y de producir información confiable que alimente la toma de decisiones, colabore con una gestión más transparente, apoye la responsabilización de los funcionarios o contribuya con el debate público sobre el programa de gobierno o los resultados de desarrollo (CIPPEC, 2013).

Distintos funcionarios de mandos altos y medios de la administración pública nacional y provincial¹⁷ en la Argentina coinciden en la importancia de la evaluación como práctica para: tomar decisiones basadas en la evidencia; mejorar la calidad institucional; ratificar o rectificar rumbos; mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión de gobierno. En la mayoría de los casos, se considera que las prácticas de evaluación se han extendido en los últimos años, aunque se percibe en forma generalizada la necesidad de fortalecer la cultura de la evaluación en Argentina (Red EvaluAR, 2015).

Por su parte, la Jefatura de Gabinete de Ministros no ha logrado continuidad estratégica en materia de desarrollo de una cultura de evaluación. Si bien tiene la misión de entender en el proceso de monitoreo y evaluación, articular los sistemas de evaluación sectoriales, desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno, estableciendo indicadores claves de las políticas prioritarias, para la toma de decisiones, es necesario profundizar y articular sus esfuerzos para aumentar la calidad y coherencia de los planes y programas de gobierno.

16 Plan para la Reducción de la Mortalidad Materno-Infantil, de las Mujeres y de las Adolescentes, Programa de Mejoramiento de Barrios II, Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa II, Programa Conectar Igualdad, Programa Remediar + Redes, Plan Nacer (Plan Sumar), Programa de Educación Media y Formación para el Trabajo de Jóvenes II, Programa Nacional para la Producción Limpia y el Consumo Sustentable, Programa de Mejora de la Gestión Municipal, Programa BE.CAR - Becas de Formación en el Exterior en Ciencia y Tecnología.

17 Particularmente de Nación, CABA, Córdoba, Chaco, Mendoza, Entre Ríos y Salta.

La JGM creó en 2013 el Programa de Evaluación de Políticas Públicas dedicado a fortalecer las capacidades técnicas, políticas y administrativas del Estado en materia de evaluación; mejorar la adecuación entre objetivos, recursos y productos de la política pública, y entre resultados, objetivos y e impactos sobre el conjunto de la sociedad y contribuir a institucionalizar la evaluación en la Administración Pública. Sin embargo, el cambio de gestión modificó el foco hacia la definición de un Plan de Metas Estratégicas sectoriales para 2014 que carece, a su vez, de una estrategia de monitoreo y evaluación que sirva para rendir cuentas sobre este plan de gestión (CIPPEC, 2014). **Las 272 metas establecidas faltan en un 98% de los casos de líneas de base o punto de partida para la futura medición de avances.** Por otro lado, ni los objetivos ni las metas son acompañados por indicadores de avance para medir progreso. Hasta donde es de acceso público, las metas carecen de una estrategia de recolección de datos que identifique la fuente de información que será base de la medición, la periodicidad con la que se realizará el seguimiento y los responsables de recopilar y verificar los datos que se presentan. Además, la planificación de metas se discontinuó para 2015.

Así, desde el natural desacople entre resultados e impacto de las políticas y el ciclo político; pasando por la escasez de normas, reglas e incentivos institucionales para la evaluación; hasta las dificultades que se presentan en el uso de hallazgos o la ejecución de las recomendaciones, los desafíos para consolidar una cultura y práctica de evaluación son aún extensos.

En la región existen experiencias valiosas en materia de diseño e implementación de estrategias y sistemas de monitoreo y evaluación. Algunos Estados adoptaron, con distinto grado de avance, un proceso virtuoso de planificación, monitoreo y evaluación sobre los planes nacionales de desarrollo (Brasil, Paraguay, México, Colombia) que facilitan la publicación regular de información sobre los impactos y resultados de la acción de gobierno. Además, se implementaron mecanismos de comunicación de avances a través de informes presidenciales al Congreso o de sistemas en línea de acceso público. Con todo, las políticas públicas no se diseñan aún como plataformas valiosas para mostrar resultados de desarrollo o para rendir cuentas sobre su impacto, eficacia, eficiencia y efectividad.

México y Colombia, por ejemplo, impulsan, regulan y coordinan desde el Estado la evaluación sistemática de políticas públicas. En el caso mexicano, el objetivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social. En Colombia, la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, a través del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados (SINERGIA), mide y evalúa la gestión, la ejecución y el impacto de las principales políticas y programas gubernamentales. La existencia de estos organismos demuestra la presencia de una práctica institucionalizada de evaluación liderada desde el nivel estatal. En este contexto, los programas estratégicos tienen sistemas de información y estrategias de evaluación elaborados de acuerdo con lineamientos que provienen desde el Estado. Esto garantiza que todos los programas cumplan con estándares mínimos para evaluarlos.

La Argentina tuvo avances significativos pero lentos en materia de monitoreo y evaluación sobre todo en algunos ministerios sectoriales. Todavía resta mucho camino por recorrer para lograr una cultura de evaluación y un uso de los resultados de manera estratégica por parte de los tomadores de decisión. Quien asuma la Presidencia en 2015 se encontrará con datos e información de calidad muy diversa acerca del impacto y los resultados de las políticas públicas. También encontrará un contexto institucional con pocas reglas capaces de desarrollar la “mirada evaluativa” en el Estado.

En este sentido, para fortalecer la cultura y práctica de la evaluación resulta fundamental reforzar la idea de evaluación concebida desde la planificación, más vinculada

al aprendizaje que al control y la sanción; impulsar la evaluación desde el liderazgo políticos sin por ello buscar condicionar los resultados; acompañar el impulso creciente a la práctica de evaluación con marcos normativos pertinentes que expliciten incentivos para la funcionarios e integrar y consolidar los sistemas de información, reporte y disseminación de resultados.

Un Congreso con pocos incentivos para diseñar políticas nacionales

“

Durante los últimos 30 años, el Ejecutivo argentino fue más efectivo que los legisladores.

Como cualquier otro presidente, quien asuma en 2015 deberá elegir cuánta intervención darle al Congreso en la deliberación y en la construcción de respaldo para sus políticas. No todas las acciones de gobierno requieren de normas y algunas normas no necesitan la intervención del Congreso. Pero el Congreso puede dotar a las medidas de gobierno de apoyos más amplios y duraderos. Este respaldo es especialmente relevante cuando expresa las posiciones y los intereses de los sectores sociales directamente afectados y cuya cooperación o aquiescencia son necesarias para el éxito de las políticas.

Aquí partimos del supuesto de que un presidente que logra estabilizar una coalición legislativa está en mejores condiciones para buscar acuerdos más amplios y de más largo plazo, discutir en el Congreso contenidos de política en lugar de compensaciones, minimizar los intercambios particularistas con legisladores y gobernadores, y neutralizar a los actores de veto. Al mismo tiempo, un Congreso más involucrado en las decisiones de política es un Congreso corresponsable por las políticas y con mayor capacidad de control. Esta dinámica se observa por caso en Brasil, donde el presidente -sin mayoría propia en el Congreso- articula su base de apoyo mediante la distribución de cargos ministeriales y de recursos entre los grandes partidos, cuyos miembros garantizan los votos necesarios para sostener el programa de gobierno (Santos, 2003).

En los presidencialismos mayoritarios (es decir, cuando los presidentes tienen mayoría en el Congreso), en cambio, los incentivos del Ejecutivo, los legisladores y los partidos a cooperar son bajos. Dado que el partido de gobierno no necesita a otros partidos para mantenerse en el poder los alicientes para estabilizar un acuerdo a través del reparto de cargos y recursos son pocos. Como el Ejecutivo no busca activamente acuerdos los partidos de oposición no tienen incentivos para agregar las demandas e intereses de sus legisladores y valorizarse como potenciales socios de coalición. El Ejecutivo tiende a optar por legislar con su propio contingente (buscando el apoyo de facciones de su propio partido o de partidos pequeños de la oposición) o no pasar por el Congreso y tomar las decisiones por vía administrativa. En el primer escenario los acuerdos ad hoc suelen resultar inestables y caros; en el segundo caso, es probable que las decisiones resulten poco representativas y más fácilmente reversibles. Cualquiera de los dos caminos deja al Congreso al margen de la discusión de las políticas y la responsabilidad por las políticas y con pocos recursos para controlar. Como se argumenta a continuación, los patrones en la relación entre Ejecutivo y Congreso sugieren que esta ha sido la dinámica que ha prevalecido entre ambos poderes en Argentina.

Para caracterizar la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo durante los últimos 30 años miramos la interacción de ambos poderes en el proceso legislativo a través del análisis sistemático de todos los trámites parlamentarios cursados entre 1983 y 2013¹⁸.

En el funcionamiento del Congreso hay dinámicas estructurales que no cambian. Entre 1983 y 2013 se sancionaron 4165 proyectos de ley. El 42% fueron iniciativas del

18 Los expedientes posteriores están todavía vigentes por lo que no hay forma de conocer su eventual resultado.

Ejecutivo, el 23% del Senado y el 35% de diputados. **Tanto la participación del Ejecutivo y de los legisladores en el total de leyes sancionadas como la cantidad de proyectos que se convirtieron en ley permanecieron más o menos constantes durante todo el período (140 por año).** Sin embargo, la cantidad de proyectos presentados se triplicó. Como consecuencia durante el período estudiado se observa una progresiva reducción en la proporción de proyectos de ley que terminan siendo sancionados. Estos datos sugieren que **existe de hecho un límite a la cantidad de proyectos de ley que el Congreso puede tratar durante el año, posiblemente por escasez de tiempo** (Calvo, 2013). También es notable que **la tasa de enmienda es muy estable:** independientemente de la relación de fuerzas en las cámaras, los legisladores modificaron en promedio un 20% de la legislación propuesta por el Ejecutivo sin que haya variaciones significativas a través del tiempo.

Durante los últimos 30 años el Ejecutivo argentino fue más efectivo que los legisladores: logró sancionar en promedio un 67,7% de sus proyectos de ley, contra el 3% de diputados y el 6,7% de los senadores. El análisis estadístico muestra que los proyectos del PEN tuvieron 64% más probabilidad de ser aprobados que los de los legisladores. Entre los proyectos de ley presentados por los legisladores, tuvieron mayor probabilidad de sanción los de los firmados por más de un bloque, los de los legisladores oficialistas y los de los senadores, aunque el efecto es muy pequeño.

Sin embargo, **al compararlo con sus pares de la región y la experiencia internacional en general, el desempeño legislativo del Ejecutivo argentino se revela modesto durante gran parte del período.** Durante el mismo período, el Ejecutivo mexicano tuvo una tasa de sanción del 94%; el brasileño, del 85%; el paraguayo, del 75; el chileno, del 73% y, el boliviano, del 70% (Cheibub Figueiredo y otros, 2009). Además, entre 39 países de Europa Occidental y Oriental, América Latina, América del Norte, el Sudeste Asiático y Medio Oriente durante la segunda mitad del siglo XX, la tasa de éxito promedio del Ejecutivo fue del 74% (Saiegh, 2009). La relativamente baja tasa de sanción podría indicar que el Ejecutivo tiene problemas de información respecto de las preferencias de los legisladores, incluso de su propio contingente, y que experimentó dificultades para obtener y compensar concesiones.

Sin embargo, el desempeño del Ejecutivo en el Congreso no fue homogéneo durante todo el período. Hasta 2005, la tasa de sanción del Ejecutivo se mantuvo en niveles modestos, aun durante los períodos en los que el oficialismo tuvo mayoría propia en las dos cámaras (como Menem entre 1995 y 1997 y Kirchner entre 2003 y 2005). En general, los gobiernos peronistas y los radicales tuvieron una eficacia similar, a pesar de que el PJ siempre tuvo control mayoritario en el Senado. **La oposición por su parte mantuvo la capacidad de negociación incluso mientras el oficialismo conservaba el control mayoritario de una o ambas cámaras.** Aunque los legisladores de los partidos de gobierno fueron más efectivos que el resto de sus pares, la oposición también logró pasar algunas de sus iniciativas: el 23% de las leyes sancionadas entre 1983 y 2005 fueron iniciadas por legisladores de la oposición (contra 35% de los legisladores del oficialismo).

A partir de 2005, la dinámica de la relación entre los dos poderes se modificó y los datos sugieren que el Ejecutivo pasó a tener un mayor control sobre la agenda legislativa. Por un lado, se observa un considerable aumento en la tasa de sanción del Ejecutivo, que fue del 79% durante la segunda mitad de la gestión Kirchner y ronda el 90% desde 2011. La única excepción a esta tendencia fue en 2010, primero del bienio durante el cual Cristina Fernández perdió el control mayoritario de la Cámara de Diputados.

Simultáneamente, la cantidad absoluta de proyectos de ley presentados por el Ejecutivo disminuyó. Mientras que durante los años noventa las iniciativas del Ejecutivo enviadas al Congreso había crecido paulatinamente hasta superar las 200 por período

“

A partir de 2005, el Ejecutivo pasó a tener un mayor control sobre la agenda legislativa.

legislativo, a partir del gobierno de Néstor Kirchner la cifra se fue reduciendo hasta rondar los 100 proyectos por período en el bienio 2011-2013. **Esta reducción sugiere un Ejecutivo** más informado y selectivo, que comenzó a remitir al Congreso sólo aquellas iniciativas que estaba seguro de poder sancionar.

Además, a partir de 2010 se observa un aumento exponencial en la convocatoria a sesiones especiales para tratar las iniciativas del PEN y del oficialismo en general. Esta práctica permite eludir a la Comisión de Labor Parlamentaria y limita la capacidad de la oposición para hacer llegar sus proyectos al plenario (Ferretti y Mustapic, en prensa). Con anterioridad a 2007 este procedimiento era muy excepcional: apenas un promedio del 3% de las iniciativas del Ejecutivo sancionadas por cada Congreso involucraba en algún momento una sesión especial. Pero desde entonces la frecuencia de esta práctica fue creciendo hasta que en el período 2001- 2013 la cifra alcanzó el 42%.

Del lado de los legisladores, también se observan cambios, aunque parecen tendencias que se inician antes de 2005. Por un lado, **desde mediados de los 90 hay un progresivo deterioro de la tasa de sanción de los legisladores**, que se explica principalmente por el aumento de los proyectos presentados mientras que la cantidad de sancionados permanece constante. El aumento en la cantidad de iniciativas, aun cuando la cantidad de leyes que se sancionan permanece igual, puede interpretarse como un intento de los legisladores por enviar señales respecto de sus preferencias a sus distritos, sus colegas y/o al Ejecutivo, en el contexto de un Congreso cada vez más fragmentado en el que las etiquetas partidarias se volvieron poco informativas.

La pérdida de efectividad afectó especialmente a los senadores, que a principios de los años 90 lograban convertir en ley el 12% de sus iniciativas mientras que en 2013 apenas tuvieron una efectividad del 2,5%. **La efectividad de los diputados también se deterioró pero en menor medida:** pasó del 5% al 2% en el período legislativo 2011-2013. Como resultado de estas tendencias la efectividad de los senadores y los diputados quedó prácticamente equiparada en los últimos años. El deterioro afectó en forma similar a senadores oficialistas y opositores y entre los diputados en forma menos pronunciada a quienes integraban el bloque oficialista. Por este motivo al final del período estudiado se observa un mayor predominio del oficialismo en la Cámara Baja.

En los períodos en que el oficialismo no tuvo el control mayoritario de la Cámara Baja, la tasa de sanción general aumentó y la efectividad de la oposición fue algo mayor. Pareciera que la ausencia de una mayoría oficialista crea mayores incentivos a la cooperación porque el partido de gobierno tiene que hacer concesiones para hacer avanzar su agenda y esto permite que **los legisladores opositores logren un mayor rédito legislativo** (Calvo, 2013). La tasa de enmienda y el hecho de que la oposición logre algún premio legislativo aún en los períodos en que el gobierno tiene un contingente mayoritario sugieren una dinámica cooperativa.

Sin embargo, en los últimos años hay indicios de un deterioro en la cooperación. Por un lado, el uso más frecuente de las sesiones especiales para tratar la agenda del oficialismo coincide con el intento del llamado “Grupo A” (conformado por diputados de distintos bloques de la oposición) de retener las presidencias de las comisiones que tradicionalmente están lideradas por el oficialismo, dado que están relacionadas con temas propios de la gestión de gobierno como la de “Presupuesto y Hacienda”, “Asuntos Constitucionales” o “Relaciones Exteriores”. Por el otro, coincidiendo con el mayor control de la agenda por parte del Ejecutivo, en los últimos períodos la participación de los legisladores no oficialistas en el total de leyes sancionadas se redujo. Desde 1983 los legisladores opositores iniciaron en promedio el 23% del total de las leyes sancionadas. En los últimos períodos, no obstante, se registran niveles inferiores: 13% en 2005-2007; 16% en 2007-2009 y 12% en 2011-2013.

Así, en los últimos años el Ejecutivo, con contingentes mayoritarios en ambas cámaras, ha sido capaz de legislar con lo propio y no ha tenido incentivos para buscar apoyos más amplios y alcanzar acuerdos de mediano plazo. La contracara de la menor cooperación fue el predominio del oficialismo en la agenda legislativa. Sólo en el período 2009-2011 cuando el oficialismo perdió el control mayoritario de la Cámara Baja, la participación de legisladores oficialistas y opositores en el total de leyes sancionadas se equiparó. Pero, a diferencia de lo ocurrido en ocasiones anteriores, el mayor rédito legislativo de la oposición no generó un aumento en el total de leyes sancionadas, pues estuvo acompañado por una menor actividad del Ejecutivo y los legisladores oficialistas que se volvieron más selectivos.

Los datos presentados sugieren que, **desde 1983, los Ejecutivos en general no buscaron o no lograron estabilizaron coaliciones legislativas que les garanticen un apoyo amplio y estable para sus programas, ni siquiera en situación mayoritaria o cuasi mayoritaria.** Como consecuencia, con frecuencia experimentaron problemas para anticipar las preferencias de los legisladores de su propio bloque, mantener la disciplina partidaria a través de la compensación con concesiones o la ampliación de apoyos mediante acuerdos de mediano plazo con otros bloques. La respuesta a este problema consistió en construir mayorías ad hoc por proyecto o paquete de proyectos. Pero la negociación caso por caso incentiva las demandas particularistas y “encarece” las compensaciones que el Ejecutivo debe ofrecer a cambio de los apoyos. De ahí la baja tasa de sanción. **En los últimos años, en el contexto de un partido de gobierno que tiene mayorías propias en ambas cámaras, el Ejecutivo ha logrado controlar la agenda legislativa sobre la base de una mayor disciplina al interior del bloque oficialista, más selectividad en las propuestas remitidas al Congreso y la elusión de los espacios de negociación con la oposición.** En uno u otro caso, los sucesivos gobiernos han preferido negociar caso por caso o legislar con el propio contingente a buscar acuerdos que establezcan el compromiso de otros espacios con su programa de gobierno.

Estas tendencias en la efectividad del Ejecutivo coexisten con un contexto estructural que deriva de nuestro régimen electoral y el sistema de partidos: los fuertes incentivos a los intercambios particulares en los que el Ejecutivo intenta sumar apoyos para sus políticas nacionales compensando a los legisladores con beneficios para sus provincias. En la Argentina, las provincias son la unidad primaria de la competencia y la construcción política: los límites de las provincias coinciden con los distritos electorales en los que se eligen diputados y senadores nacionales, los partidos nacionales son confederaciones de partidos provinciales, en las elecciones nacionales las maquinarias provinciales son determinantes para movilizar a los electores y atraer votos, y los jefes de los partidos provinciales deciden las listas de candidatos al Congreso de la Nación en sus respectivos distritos (De Luca y otros, 2002; Leiras 2006, 2007; Jones y otros, 2002).

Dado que las carreras políticas se estructuran y definen en el ámbito provincial, **los legisladores nacionales responden primordialmente a los líderes del partido de su distrito,** especialmente en el caso de los legisladores del partido del gobernador. El control que los partidos y líderes provinciales tiene sobre las listas genera una desconexión entre el desempeño de los legisladores y sus posibilidades de reelección, y opera como un desincentivo a las carreras legislativas (De Luca, M.; Jones, M. y otros, 2000). De hecho, **el Congreso es solo un lugar de paso: los legisladores nacionales permanecen en promedio no más de un período en sus cargos** (Saiegh, 2000 y 2005).

En este contexto, **los incentivos para interesarse en las políticas nacionales y construir acuerdos intertemporales son mucho más débiles que los incentivos para buscar beneficios inmediatos para sus provincias.** Legisladores que responden en primer lugar a sus jefes provinciales y que persiguen objetivos de corto plazo tienen menos incentivos para canalizar y articular institucionalmente las demandas

e intereses de los distintos grupos electorado. Es indicio de este comportamiento el hecho de que, en promedio, los senadores del partido del gobernador rompan sistemáticamente la disciplina partidaria y voten distinto que los jefes de su bloque. Este comportamiento es más pronunciado cuanto más poder tiene el gobernador y cuando los senadores son líderes del partido (Kikuchi y Lodola, 2014). Esta dinámica particularista se confirma en la discusión del presupuesto, especialmente a partir de la fragmentación de los partidos mayoritarios y la creciente dispersión del sistema de partidos, que limita la capacidad articuladora de las conducciones de los bloques (Rodríguez y Bonvecchi, 2004).

La fragmentación y la territorialización alientan los intercambios particularistas — en detrimento de la discusión sobre el contenido de las políticas— y dificultan la conformación de alianzas, lo que lleva a negociar cada ley de un modo diferente. En la Cámara de Diputados existen 34 bloques, de los cuales 26 están compuestos por entre 1 y 3 miembros¹⁹. En el Senado existen 23 bloques, entre los cuales 19 tienen 3 o menos integrantes. En el patrón de esta fragmentación se puede observar también la territorialización del sistema de partidos: si se excluyen los monobloques, la mitad de los bloques de ambas cámaras está conformada por legisladores de una misma provincia.

Como consecuencia de este particularismo, existen pocos incentivos para invertir en capacidades técnicas que fortalezcan la intervención del Congreso en el proceso de decisión de las políticas. Las comisiones son el ámbito primario de discusión de los proyectos y un lugar de tránsito obligado para que una iniciativa pueda ser tratada en el recinto. Desde 1983, entre un 85 y 95% de los proyectos ingresados a Diputados “muere” por no obtener dictamen en las comisiones a las que fue girado.

La gran cantidad de comisiones actúa en detrimento de las capacidades técnicas y de la especialización de la actividad legislativa. Desde el retorno a la democracia, la cantidad de comisiones permanentes que funcionan en el Congreso aumentó de 25 a 45. La Argentina es uno de los países con mayor cantidad de comisiones permanentes (45 en Diputados y 26 en el Senado, además de las bicamerales). Esto hace que un mismo legislador tenga que cubrir varias comisiones al mismo tiempo, lo que obstaculiza la especialización. Además, el trabajo parlamentario se torna complejo, lento e ineficiente cuando un mismo tema es abordado de distintos modos por varias comisiones, como en el caso de la seguridad pública, por ejemplo.

En otros países bicamerales, como Estados Unidos y Brasil, la cantidad de comisiones es mucho menor (21 y 20 en Diputados, por ejemplo). Con una Cámara de Diputados que es dos veces más grande que la argentina, México posee 56 comisiones permanentes. Como consecuencia, los legisladores argentinos tienen a su cargo un promedio de 4,5 comisiones, muy por encima de otros países de la región como Chile, Uruguay o Brasil donde cada legislador participa en una o dos comisiones (BID, 2006; Saiegh, 2010). A pesar de constituir el principal filtro en el proceso legislativo, **las comisiones tienen una pequeña estructura administrativa y no disponen de presupuesto para contratar personal especializado o asistencia técnica.** Los bloques, por su parte, no suelen tener un equipo común de cuadros técnicos estable para brindar apoyo a los legisladores.

El trasfondo de estos intercambios particulares está compuesto por **un sistema de partidos territorializado y por gobernadores extremadamente poderosos en sus distritos y con una fuerte gravitación sobre los legisladores nacionales de sus provincias.**

El creciente impacto de la judicialización en las políticas públicas

La judicialización de las políticas públicas palió, de forma fragmentaria y a veces inequitativa, los déficits de representación y capacidades. A partir de la experiencia de la dictadura y desde la transición democrática, el sistema político argentino recibió el fuerte influjo de la defensa de los derechos constitucionales. El reconocimiento de los derechos y de la posibilidad de reclamarlos en los tribunales aumentó el nivel de litigio e impactó sobre las políticas públicas. En áreas como la salud, la educación o la vivienda, los reclamos basados en derechos generaron decisiones judiciales que recortan la discreción con que las autoridades deciden sobre las políticas públicas.

Algunas de estas decisiones judiciales responden a reclamos individuales. El impacto de estas sentencias sobre las políticas públicas depende de la frecuencia de los reclamos: cuando ellos se acumulan, el impacto presupuestario y sustantivo de estas decisiones puede ser importante (Bergallo, 2011). Otras decisiones judiciales responden a reclamos de grupos de personas u organizaciones con personería jurídica. Las respuestas a estos reclamos pueden, a veces, no solo corregir insuficiencias individuales y localizadas sino también modificar por entero una política pública. Por ejemplo, en el caso “Mendoza” un grupo de personas que vivía cerca del Riachuelo logró una serie de sentencias de la Corte Suprema que obligaron a una inversión multimillonaria para limpiar la cuenca Matanza Riachuelo que, hasta entonces, las autoridades nacionales, de la provincia y de la ciudad de Buenos Aires habían sido renuentes a realizar.

El avance en la protección de los derechos tiene como contrapartida la incertidumbre en el alcance potencial de algunos remedios judiciales. No existen mecanismos para relevar la frecuencia potencial de los reclamos individuales ni para ajustar el diseño de las políticas a los criterios según los cuales los jueces deciden estos casos. Tampoco hay procesos de negociación o deliberación que permitan ofrecer remedios a los reclamos colectivos que no reclamen la intervención judicial.

En general, las defensas legales del Estado son ineficaces. Las instancias de defensa se multiplican: las procuraciones están desconectadas de los abogados de los ministerios, lo que produce que cuando una sentencia llega al ministro del área ya es tarde para defenderse o hacerlo mejor. Así, **las políticas públicas implementadas por los órganos ejecutivos se ven demoradas, modificadas o detenidas por sentencias judiciales que, muchas veces, podrían haber sido anticipadas, morigeradas o neutralizadas.**

Políticas para seguir construyendo

Algunas políticas nacionales implementadas durante la última década crearon condiciones más propicias para avanzar hacia una mejor distribución del poder, una mayor profesionalización de la administración pública y recomponer el sistema de partidos.

La reforma del mecanismo de designación de los miembros de la Corte Suprema

En 2003, el presidente Néstor Kirchner estableció un nuevo mecanismo para la designación de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Instituyó el mecanismo de audiencia pública en la designación de los magistrados para el máximo tribunal, como medio para garantizar los requisitos relativos a la integridad moral, la idoneidad técnica y el compromiso con la democracia y la defensa de los derechos humanos de los postulantes. Además, se dispuso contemplar las diversidades de género, especialidad y procedencia regional en el marco del ideal de representación de un país federal. El poder político autolimitó su propio margen de acción fijado en la Constitución (artículo 99, inciso 4), logró sanear la imagen pública de una —por entonces degradada— institución clave de la democracia y fortaleció su legitimidad.

Mayor estabilidad de los gabinetes ministeriales

La permanencia en el cargo por un período prolongado favorece la continuidad en los lineamientos de política pública. A diferencia de períodos anteriores en los que la rotación de ministros fue muy alta, el 60% de los ministros nacionales actuales permaneció en su cargo durante dos mandatos presidenciales o más.

Los convenios colectivos en el sector público

La extensión de los convenios colectivos de trabajo en la administración pública nacional contribuyó a un crecimiento más homogéneo y generalizado en las remuneraciones públicas. Pasaron de representar el 30% en 2003 al 90% del total de los trabajadores en la actualidad. Como consecuencia, también se atenuó la asimetría salarial entre el sector público y privado.

El Congreso fue el ámbito de discusión de cambios de política muy relevantes

En los últimos años, el Congreso fue el ámbito central de debate de normas de alto impacto para la vida cotidiana de diferentes colectivos sociales. Por su contenido innovador (ampliaron o restituyeron derechos, las leyes de matrimonio igualitario, de medios, de estatización de YPF, de reforma política, de estatización de las AFJP), constituyen un corpus de leyes emblemáticas del período que fueron tratadas, debatidas ampliamente y sancionadas por el Congreso.

Se buscó promover el fortalecimiento de los partidos

Sancionada en 2009, la ley 26.571 introdujo varios cambios como el sistema de primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO), con los objetivos explícitos de reducir y ordenar la oferta electoral y de alentar la renovación democrática al interior de los partidos. Desde su primera implementación en 2011, cayó la cantidad de partidos reconocidos y se redujo notablemente la oferta electoral. También se registró un leve aumento de la competencia interna, que se acrecentó en 2013, aunque estuvo mayormente limitada al campo de las agrupaciones de la oposición.

Propuestas

Una agenda posible para fortalecer las instituciones democráticas

Cambiar las reglas y dinámicas con las que se desarrolla el juego político no es algo que se logre solo a través de una ley. Tampoco se verán los cambios de forma inmediata. A continuación se presenta una agenda de líneas de acción que involucra a todo el sistema político y busca fortalecer la sostenibilidad en el tiempo de cualquier propuesta de desarrollo de nuestro país.

1. Promover un sistema de partidos más institucionalizado y competitivo

Hace al menos dos décadas que la oferta electoral ya no se organiza a partir de los partidos y, sin embargo, las alianzas no están prácticamente legisladas. Sobre ellas pesan muchas menos condiciones para su reconocimiento, obligaciones y controles. Mejorar las reglas para conformar alianzas electorales podría contribuir notablemente a profundizar el rumbo emprendido por la reforma política de 2009 en términos de estabilizar la competencia política y contener de la fragmentación.

a) Prohibir expresamente las listas colectoras o de adhesión, tanto para las elecciones primarias como para las generales. Estas maniobras favorecen la fragmentación electoral, debilitan a los partidos —porque reducen el costo de competir por fuera del partido de origen— y desdibujan el objetivo de estabilizar la oferta electoral y reducirla, fomentando la conformación de frentes electorales. Eliminar las colectoras o adhesiones podría reducir y reordenar la oferta electoral y favorecer el fortalecimiento de los partidos nacionales.

b) Verticalizar la alianzas. La legislación vigente permite que partidos de distrito que forman parte de un mismo partido nacional integren alianzas distintas a través de los diferentes distritos y las diferentes categorías en juego en una elección. Esta posibilidad debilita a los partidos nacionales que no tienen herramientas para unificar la estrategia electoral a través del territorio, alienta la fragmentación electoral y en el Congreso —porque acentúa la subordinación de los legisladores nacionales a los jefes políticos provinciales— y la volatilidad de las alianzas electorales, y complica fuertemente la rendición de cuentas. Modificar la ley orgánica de partidos, para que los partidos deban mantener las mismas alianzas en los distintos distritos y categorías contribuiría a fortalecer los partidos nacionales, alentaría una mayor estabilidad de las alianzas y dotaría de mayor transparencia a la oferta electoral.

c) Revisar el régimen de financiamiento de la política y limitar el uso de los recursos estatales con fines proselitistas. La reforma electoral de 2009 dio un paso importante en términos de equidad en la competencia electoral al prohibir la contratación privada de la publicidad audiovisual. En 2015 hubo otro paso significativo con el decreto 776 que hace posibles las donaciones bancarias a los partidos y campañas. Resta ahora abordar dos enormes desafíos. Por un lado, es prioritario sincerar los gastos de campaña y el origen de los recursos con los que se financia el esfuerzo proselitista, y

“

Es necesario un sistema de sufragio que haga responsable al Estado de garantizar la oferta electoral completa.

establecer un régimen más estricto de sanciones para los candidatos que se financien con recursos ilegales. Por el otro, limitar la otra gran fuente de inequidad en el acceso a recursos para hacer política: el uso de recursos públicos y, especialmente, de la publicidad oficial con fines proselitistas por parte de los partidos de gobierno en todos los niveles —nacional, provincial y municipal— durante y fuera del período de campaña. Respecto de ambas cuestiones, la ley electoral es todavía muy laxa y permisiva.

d) Adoptar un sistema de emisión de sufragio mediante el cual el Estado se haga responsable de garantizar la oferta electoral completa. El instrumento de sufragio que utilizamos en la Argentina adolece de un problema central: como se les exige a los partidos políticos que garanticen la presencia de sus boletas en los cuartos oscuros, la oferta electoral que encuentra el votante puede no estar completa. Esto vulnera el derecho a elegir y a ser elegido. Además, el sistema genera inequidad en las condiciones de la competencia: los partidos que no tienen suficientes fiscales para cubrir todos los lugares de votación, quedan en inferioridad de condiciones. Esto genera una importante ventaja a favor de los candidatos de los oficialismos de cualquier nivel de gobierno, por la capacidad que tienen de movilizar empleados públicos para garantizar la presencia territorial el día de la elección. Al adoptar la boleta única, el Estado se haría cargo de la provisión de la oferta electoral completa en cada lugar de votación, contribuyendo a transparentar las opciones electorales y garantizando una competencia más equitativa.

2. Promover gabinetes ministeriales más representativos de los apoyos legislativos del presidente

La eficacia de las políticas públicas y el equilibrio del sistema político dependen de los criterios con los que se integren estos planteles de funcionarios políticos y burócratas. Los ministros y los funcionarios técnicos competentes proponen intervenciones más pertinentes y con mayores chances de éxito. **Los gabinetes que incorporan a representantes de todos los sectores que respaldan a los presidentes tanto en el Congreso como en las elecciones** distribuyen el premio resultante de ganar las elecciones presidenciales de un modo más amplio y previsible y generan compromisos más firmes y relaciones más estables entre el oficialismo y sus aliados.

3. Jerarquizar el trabajo legislativo y fortalecer las relaciones Ejecutivo-Legislativo

a) Fortalecer el rol de la Jefatura de Gabinete como enlace entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. Sobre la base de este rol formal, es necesario fortalecer la comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Un vínculo más fluido permitiría reducir la incertidumbre de uno y otro lado, construir confianza mutua para establecer acuerdos de mediano plazo y reducir así los fallos en las negociaciones hasta ahora que marcaron la relación entre ambos poderes. Por ejemplo, a partir de compartir sistemas de información entre unidades técnicas de los dos poderes. Avanzar en este sentido es una precondition para que el próximo presidente pueda obtener apoyos más amplios que los de su propio partido para implementar su programa.

b) Racionalizar el número de comisiones permanentes. Con el objetivo de fomentar la especialización y simplificar el tratamiento de los expedientes, es importante evaluar la posibilidad de reducir el número de comisiones y reestructurar la división

temática del trabajo para evitar las superposiciones (Calvo, 2013). Avanzar en este sentido facilitaría tanto la especialización de los legisladores como la conformación de un cuerpo profesional estable de asesores para brindar apoyo técnico en cada área temática.

c) Limitar la posibilidad de armar bloques para fortalecer la cooperación estratégica. La fragmentación al interior de las Cámaras de Diputados y Senadores alienta los intercambios particularistas y complica la rendición de cuentas. Modificar los reglamentos de las Cámaras para limitar la posibilidad de conformar monobloques o bloques pequeños —por ejemplo, al establecer un número mínimo de legisladores para su reconocimiento— contribuiría tanto a mitigar estos efectos como a racionalizar la asignación de recursos.

d) Fortalecer la profesionalización de los recursos humanos legislativos y promover una noción del personal técnico como bien colectivo de los bloques. Jerarquizar el trabajo legislativo requiere ponderar sus capacidades técnicas, con salarios acordes a la responsabilidad y restablecer los procesos abiertos de selección y promoción.

4. Fortalecer y jerarquizar la alta dirección pública

a) Convocar a un ámbito multipartidario y con representación técnica (Consejo para la Alta Dirección Pública) que otorgue sustento político y técnico a la puesta en marcha de distintas medidas para fortalecer el servicio civil en la Argentina.

b) Restablecer progresivamente los concursos públicos para la función ejecutiva. Según establece nuestro sistema de servicio civil, los cargos ejecutivos de la administración pública debieran cubrirse por concurso de oposición y antecedentes profesionales. Para que un concurso cumpla con estándares de calidad y transparencia, se requiere un proceso extenso para diseñar los perfiles y establecer los criterios de selección y evaluación de antecedentes de los postulantes, y difundirlos. Por eso, es importante que el proceso ocurra en forma programada e incremental. La administración pública no es homogénea y un proceso de estas características debe prever esa circunstancia. Muchos directores nacionales concursaron alguna vez su cargo, pero sus concursos están vencidos. Otros jamás lo hicieron. Para restablecer el mecanismo de los concursos, **se requiere un plan de mediano plazo que lo haga en forma progresiva y que valore los recursos humanos con funciones estratégicas que hoy posee la Administración Pública Nacional en determinadas áreas.** El Consejo para la Alta Dirección Pública sería el órgano que de monitoreo a este proceso.

5. Construir una política nacional de evaluación

a) Fortalecer el sistema nacional de evaluación. Legislar una política nacional de evaluación debatida en el Congreso que vigorice el sistema nacional de evaluación, que brinde a los tomadores de decisión sistemas y procesos que produzcan información crítica para apoyar el diseño, la planificación y la ejecución de las intervenciones y la elaboración del presupuesto. La política debe apoyar a la alta gerencia pública para monitorear el desempeño de sus acciones y genere aprendizajes a través de la identificación y puesta en marcha de cambios en la operación. Es necesario generar un sistema nacional de evaluación que proporcione infor-

mación necesaria para analizar el programa de gobierno y el presupuesto y para rendir cuentas al Poder Legislativo, la sociedad civil, la ciudadanía y los financiadores externos.

- b) **Profundizar el rol del Congreso en el sistema nacional de evaluación.** Aumentar el pedido, uso y difusión de evaluaciones por parte del Poder Legislativo para informar los debates legislativos y el presupuesto nacional.
- c) **Fortalecer el rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros como impulsora de la cultura de evaluación.** Trazar un camino estratégico para que la JGM lidere la transversalización del enfoque de evaluación en la administración pública, y aumente la calidad del diálogo y la rendición de cuentas al Poder Legislativo con datos fehacientes sobre los impactos y resultados.
- d) **Poner en marcha un organismo Evaluador General de la Nación.** Diseñar e implementar una unidad responsable de ejecutar la política nacional de evaluación. Tendría además, el desafío de integrar las intervenciones²⁰, avances y conocimientos existentes para mejorar el sistema nacional de evaluación.
- e) **Mejorar la calidad del diseño de planes y programas.** Establecer reglas para la elaboración de planes y programas de gobierno. Parametrizar aspectos indispensables de la formulación de las políticas (objetivos, resultados, indicadores, productos, fuentes de información, etc.), del diseño de sus sistemas de información (matrices de monitoreo y evaluación, registro y archivo), de las metodologías de evaluación que se utilizarán y del uso que se dará a la información producida.
- f) **Integrar los sistemas de información y potenciar el uso de las evaluaciones.** Unificar y consolidar los sistemas de información existentes para que sean capaces de articular con los distintos sectores de política y brindar datos de calidad para los diferentes niveles de agregación de las políticas públicas (plan de desarrollo, sectores, planes y programas).
- g) **Asegurar el uso de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones.** Establecer mecanismos operativos para que los gerentes públicos adopten las recomendaciones y respondan a las observaciones de las evaluaciones a través de incentivos específicos.
- h) **Difundir los resultados de las evaluaciones.** Brindar información pública de calidad y dar más difusión a los resultados de las evaluaciones que se realizan permitiría no solo transparentar el sistema de reporte si no también integrar a la gestión el conocimiento que la evaluación produce.
- i) **Progresar en una cultura de evaluación.** Fomentar el desarrollo de capacidades en materia de evaluación, articular espacios con la academia y la sociedad civil. Es necesario alcanzar una mayor capacitación y conocimiento técnico en temáticas vinculadas al monitoreo y la evaluación en el Estado. La capacitación permitiría también integrar a los distintos actores involucrados a partir de brindar información y conocimiento sobre el proceso.

“

La evaluación es crucial para conocer el impacto de las políticas.

6. Atender la judicialización de la política

- a) **Producir información sistemática sobre la judicialización de las políticas públicas.** Las dependencias del Poder Ejecutivo deben contar con información inmediata y detallada sobre el inicio de causas que ponen en cuestión las políticas de las que son responsables. Deben ser capaces de anticiparse a cuestionamientos, preconstituir prueba a su favor, analizar la información que surge de los casos, defenderse y proponer modificaciones de políticas cuando sea el caso.

- b) **Coordinar a los abogados del Estado.** La Procuración del Tesoro y las áreas de legales de la administración deben estar coordinadas. Son, en definitiva, el estudio jurídico más grande del país y, como tal, debe actuar en forma eficiente y efectiva.
- c) **Reglamentar las acciones de clase.** Es una exhortación de la Corte Suprema al Congreso y al Ejecutivo en el caso “Halabi”, y ya hay buenos proyectos de ley en el Congreso. La regulación permitiría asegurar los derechos de la clase afectada por el caso y, a la vez, regular los procesos de deliberación para asegurar que la decisión tenga en cuenta toda la información relevante y el impacto en las políticas públicas que el caso busca modificar.

Bibliografía

Amorim Neto, O. (2002). Presidential policy-making strategies and cabinet formation in Latin America's Presidential democracies, 1946-1995. Ponencia presentada en la Conferencia «*El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades*». México DF: Congreso, 6-7 de mayo de 2002.

Aquilino, N.; Arias, E.; Echt, L. y Estévez, S. (noviembre de 2013). Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°124. Buenos Aires: CIPPEC.

Asociación por los Derechos Civiles (2005). Informes del Congreso.

Bergallo, P. (2011). Argentina | Courts and the Right to Health Achieving Fairness Despite “Routinization” in Individual Coverage Cases?, en Alicia Yamin y Siri Gløppen, *Litigating Health Rights Can Courts Bring More Justice To Health?*

Calvo, E. (2013). *Legislator Success in Fragmented Congresses: Plurality Cartels, Minority Presidents and Lawmaking in Argentina*. Cambridge University Press.

Calvo, E. (2013). “Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino” en Acuña, Carlos, *Estado y Política ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la política argentina*. Siglo XXI

Cao, H. (2008). “La administración pública argentina: nación, provincias y municipios” en Cao, Horacio (Coordinador) Blutman, Gustavo; Estévez, Alejandro e Iturburu, Mónica, *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios*. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2007.

Coutinho, M. E. (2013). “De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial” en *La dinámica del poder ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*. INAP

Clerici, P. A. y Scherlis, G. 2013. “La regulación de las alianzas electorales y sus consecuencias en sistemas políticos multi-nivel latinoamericanos”. Ponencia presentada en XI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Paraná, 17-20 de julio.

Deheza, G. I. (1997). Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur. Instituto Universitario Europeo.

Pomares, J.; Gasparin, J. y Deleersnyder, D. (septiembre de 2013). Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación. Documento de Trabajo N°117. Buenos Aires: CIPPEC.

De Luca, M. ; Jones M. y Tula M. I. (2002). “Back-rooms or ballot boxes: candidate nomination in Argentina”. *Comparative Political Studies* 35 (4): 413-436

Figueiredo, A. C., & Vieira, M. M. (2009). Political and Institutional Determinants of the Executive's Legislative Success in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, 3(2), 155–171.

Gilmour, J. and D. E. Lewis. (2006). Political Appointees and the Competence of Federal Program Management. *American Politics Research* 34(1): 22-50.

Hecló, H. (1977). *A government of strangers: Executive politics in Washington*. Brookings Institution Press.

Iacoviello, M. y Zuvañic, L. (2005): “Diagnóstico Institucional de los Servicios Civiles de América Latina. Informe Final”. Diálogo Regional de Política, BID. Presentado en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington DC, 17-18 de marzo

ILSED y Foro Parlamentario sobre Armas Ligeras y Livianas (2007). Guía de control parlamentario del sistema de seguridad pública.

Jones, M. P., S. Saiegh, P. T. Spiller, 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.

Kikuchi, H., and G. Lodola (2014). The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case, in: *Journal of Politics in Latin America*, 6, 2, 73–105.

Leiras, M. (2006). La organización partidaria y su influencia sobre la calidad de gobierno en la Argentina actual: lógica, problemas y reformas necesarias. Pent.

Leiras, M. (2007). “Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003”. Prometeo libros.

Mustapic, A. M. (2002). Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos. *América Latina Hoy*, (32), 163-183.

Oficina Nacional de Empleo Público (2012) Ejercer jefaturas en la Administración Pública Nacional. 2011-2012. Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina.

Pomares, J.; M. Page, y G. Scherlis (septiembre de 2011). La primera vez de las primarias: logros y desafíos. Documento de Políticas Públicas N°97. Buenos Aires: CIPPEC.

Saiegh, Se. M. (2005). “The Role of Legislatures in the Policymaking Process”, ponencia preparada para el *Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes* del Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero–2 de marzo, Washington, D.C.

Saiegh, S. M. (2009). Political Prowess or “Lady Luck”? Evaluating Chief Executives’ Legislative Success Rates. *The Journal of Politics*, 71(04), 1342.

Saiegh, S. M. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices el ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno*. Vol. XVII (1): 3–24.

Schiumerini, L. y Page, M. (2012). *El efecto “cancha inclinada”: ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas*. Documento de Políticas Públicas N°115. Buenos Aires: CIPPEC.

Stein, Ernesto; Tomassi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo; Payne, M. Editores. (2006). *La política de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo; David Rockefeller Centre For Latin American Studies; Universidad de Harvard y Editorial Planeta.

Straface, F. (2011). Memo Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires: CIPPEC.

Acerca de los autores

Julia Pomares

Directora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Doctora en Ciencia Política y magíster en Política Comparada y Métodos de Investigación (London School of Economics and Political Science, Reino Unido). Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

María Page

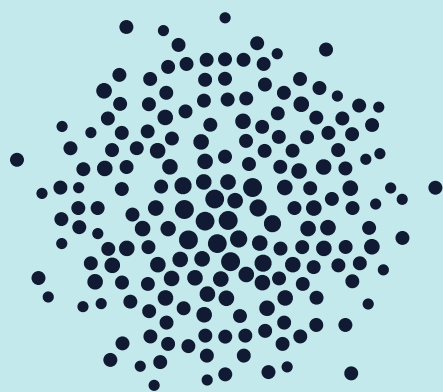
Coordinadora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Soledad Zárate

Analista del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Especialista en control y gestión de políticas públicas (FLACSO). Licenciada en Ciencia Política Universidad de Buenos Aires).

Este documento fue realizado con la colaboración de Natalia Aquilino, Martín Böhmer, Sandra Elena y Gonzalo Dieguez.

Los autores agradecen el apoyo de Ernesto Calvo y Alejo Pomares y la colaboración en la investigación de María Belén Abdala, Josefina Mignone, Cecilia Garibotti, Magali Mayo, Cecilia Lavena, Geraldine Sznec, Eva Arias y José Gasparín. También agradecen a la Oficina de Información Parlamentaria, presidentes de comisiones legislativas y secretarios administrativos, asesores, miembros de organizaciones del sector agropecuario, miembros de organizaciones abocadas al estudio y análisis de la política de seguridad y funcionarios públicos del Poder Ejecutivo Nacional su tiempo y generosidad.



Argentina Debate es una iniciativa plural, multisectorial y no partidaria que busca promover un debate presidencial sobre las prioridades de desarrollo de nuestro país. Integran la iniciativa líderes sociales, referentes de la vida pública argentina, líderes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

Comité Estratégico: Alberto Abad, León Carlos Arslanian, Juan Pablo Bagó, Diego A. Blasco, José Octavio Bordón, Federico Braun, Nicolás Braun, Gabriel Castelli, Gustavo D'Alessandro, Gerardo della Paolera, Graciela Fernández Mejjide, Marcos Galperín, Santiago Lacase, Eduardo Levy Yeyati, Juan Llach, Carlos March, María O'Donnell, Agustín Otero Monsegur, Andrés Rodríguez, Adalberto Rodríguez Giavarini, Karina Román, Fernando Straface.

**ARGENTINA
DEBATE**

WWW.ARGENTINADEBATE.ORG