

# Autonomía burocrática en Argentina. Una explicación desde la economía política

Juan Negri\*

---

## Resumen:

¿Por qué en Argentina el Poder Ejecutivo puede muchas veces utilizar la burocracia pública a discreción? El presente trabajo busca explicar los elementos estructurales que generan esta situación.

El argumento ofrecido en este trabajo sugiere que la politización de la burocracia es el resultado de actores racionales y un arreglo institucional determinado. El marco institucional argentino favorece el uso cortoplacista de la burocracia pública al permitirle al Poder Ejecutivo su uso a discreción. Como comparación utilizaré el caso estadounidense en el cual, a pesar de compartir el arreglo presidencial de gobierno, existen importantes obstáculos institucionales a las fluctuaciones del proceso de toma de decisiones. El trabajo postula que en los Estados Unidos se da una fuerte relación principal-agente entre el Congreso y la burocracia. Un congreso profesionalizado e institucionalizado con intereses electorales dispersos ejerce como princi-

---

\* Es docente regular de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina.

---

Agradezco los comentarios de Barry Ames, David Barker, Susan Hansen, Jonathan Hurwitz, Marcelo Leiras, Germán Lodola, Soctt Morgenstern, Ana María Mustapic, Aníbal Pérez Liñán, Guy Peters, Jennifer Victor a una versión anterior de este trabajo.

Código de referato: SP.272.LII/20  
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2020.52.01>



*STUDIA POLITICÆ*  Número 52 primavera/verano 2020/2021 pág. 5–30  
Recibido: 06/03/2019 | Aceptado: 02/05/2020  
Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

pal de un agente autónomo y profesional, al cual le permite bastante libertad de acción, pero al que está dispuesto a controlar férreamente en caso de que en su funcionamiento deje que desear.

En la Argentina, por el contrario, lo que ocurre es que un principal (el Poder Ejecutivo) con intereses electorales inmediatos y concentrados carece de limitaciones institucionales para promover una politización del aparato burocrático si eso redundaría en recompensas inmediatas.

En definitiva, los actores políticos racionales no pueden comprometerse para tomar decisiones en el futuro (el funcionamiento de la burocracia) acerca de algo que resulta tan poco atractivo en el presente (porque fortalecer la burocracia en el presente no resulta en rédito electoral inmediato). Adicionalmente, los votantes no penalizan la utilización electoralista de la burocracia. Por último, la dinámica oficialismo-oposición tampoco es conducente a un compromiso fuerte a un aparato burocrático autónomo.

**Palabras clave:** burocracia - instituciones - Argentina - Estados Unidos - politización.

**Abstract:**

Why in Argentina the Executive Power can often use the public bureaucracy at its discretion? The present work seeks to explain the structural elements that generate this situation.

The argument offered in this paper suggests that the politicization of the bureaucracy is the result of rational actors and a determined institutional arrangement. The Argentine institutional framework favors the short-term use of the public bureaucracy by allowing the Executive Power to use it at its discretion. As a comparison I will use the United States case in which, despite sharing the presidential arrangement of government, there are significant institutional obstacles to fluctuations in the decision-making process. The work posits that in the United States there is a strong principal-agent relationship between Congress and the bureaucracy. A professionalized and institutionalized Congress with dispersed electoral interests acts as the principal of an autonomous and professional agent, which allows a great deal of freedom of action but which it is willing to strictly control in the event that its operation leaves something to be desired.

In Argentina, on the contrary, what happens is that a principal (the Executive Power) with immediate and concentrated electoral interests lacks institutional limitations to promote a politicization of the bureaucratic apparatus if this results in immediate rewards.

Ultimately, rational political actors cannot commit to making decisions in the future (the functioning of the bureaucracy) about something that is so unattractive today (because strengthening the bureaucracy in the present does not result in immediate electoral payoff). Additionally, voters do not penalize electoral use of the bureaucracy. Finally, the ruling-opposition dy-

namic is not conducive to a strong commitment to an autonomous bureaucratic apparatus.

**Keywords:** bureaucracy; institutions; Argentina; United States; politicization.

## Introducción

EL consenso académico sobre la burocracia argentina sugiere que esta es inconsistente, cortoplacista y que posee niveles inferiores de desempeño de los que cabrían esperarse de su nivel de desarrollo, y por debajo de países vecinos como Chile, Uruguay y Brasil (Bambaci, Spiller y Tommasi, 2007; Rauch y Evans, 2000; Tommasi, 2010; Zuvanic y Iacoviello, 2010). Por ejemplo, Tommasi (2010) señala que en Argentina no existe una burocracia profesional, competente e independiente. Asimismo, Zuvanic y Iacoviello (2010) categorizan a la administración pública argentina en un nivel bajo de capacidad. En el índice de la calidad burocrática construido por Rauch y Evans (2000) Argentina aparece como un *outlier*, con una burocracia que es muy débil comparada con su nivel de desarrollo humano. Bambaci, Spiller y Tommasi (2007) resaltan el hecho de que la burocracia sirve a los intereses del Ejecutivo, lo que afecta su rendimiento. Por último, Stein y Tommasi (2008), por ejemplo, sostienen que la debilidad argentina en la estabilidad de sus políticas públicas se debe a la incapacidad de la burocracia de implementar esas políticas, impidiendo que se transforme en el *locus* de acuerdos inter-temporales.

Lo que estos trabajos no responden es por qué la burocracia argentina es “politizable” en primer lugar, aun cuando, paradójicamente, los recursos humanos argentinos son de buena calidad (Spiller y Tommasi 2007). ¿Por qué en Argentina el Poder Ejecutivo puede muchas veces utilizar la burocracia pública a discreción? ¿Cómo se explica la falta de autonomía de esta última? Estos son los interrogantes que busco responder.

Esta discusión es relevante políticamente. La falta de una burocracia profesional tiene importantes efectos políticos. La implementación de la política pública es sub-óptima en estas condiciones, con las consecuencias obvias sobre su resultado final. Asimismo, en un contexto donde los poderes políticos tienen intereses electorales de corto plazo o carecen del conocimiento

técnico sobre algunas cuestiones una burocracia profesional e independiente puede involucrarse en el proceso de formulación de las políticas.

Asimismo, la reflexión sobre estas cuestiones es pertinente porque el gobierno moderno es burocrático. Los ciudadanos interactuamos con la burocracia diariamente. La relación entre los primeros y el Estado es a través del aparato burocrático. En otras palabras, la burocracia es una interfaz ineludible. De hecho, en general interactuamos más con el aparato público (pagando impuestos, yendo al correo) que con cualquiera de los tres poderes formales del gobierno. Es imperioso que echemos una mirada profunda al funcionamiento de este actor central de las democracias modernas.

Sin embargo, el funcionamiento de la burocracia en Argentina no ha recibido la atención que merece por parte de la ciencia política. En parte esto es el resultado de la concentración en otros actores políticos relevantes, como el Ejecutivo y el Legislativo y, más recientemente, el Poder Judicial. Adicionalmente, la burocracia carece de un claro foco de análisis (Moe, 1997). Los jueces fallan, los legisladores sancionan leyes y se reúnen en comisiones, los presidentes envían proyectos al parlamento, vetan leyes y nombran jueces. No está claro que es lo que la burocracia hace. Todo esto resultó en la burocracia convertida en el “jardín secreto” de la política.

El presente trabajo busca subsanar parcialmente esta carencia explicando los elementos estructurales que caracterizan la relación entre la burocracia y los restantes actores políticos. Para ello, utilizo una serie de herramientas provenientes de la economía política. Esta sub-rama de la ciencia política aplica un conjunto de nociones importadas de la microeconomía al análisis político. En especial, considero que su énfasis en cuestiones tales como el interés de los actores, el marco institucional, los juegos entre actores estratégicos y la noción de equilibrios sub-óptimos son muy útiles para mi objetivo. El enfoque utilizado aquí asume a los actores políticos como racionales, que las instituciones crean incentivos para los actores políticos y que la racionalidad individual puede generar (y muchas veces lo hace) resultados colectivos sub-óptimos.

El argumento ofrecido en este trabajo sugiere que la politización de la burocracia es el resultado de actores racionales y un arreglo institucional determinado. El marco institucional argentino favorece el uso cortoplacista de la burocracia pública al permitirle al Poder Ejecutivo su uso a discreción. Como comparación utilizaré el caso estadounidense en el cual, a pesar de compartir el arreglo presidencial de gobierno, existen importantes obstácu-

los institucionales a las fluctuaciones del proceso de toma de decisiones. El trabajo postula que en los Estados Unidos se da una fuerte relación principal-agente entre el Congreso y la burocracia. Un congreso profesionalizado e institucionalizado con intereses electorales dispersos ejerce como principal de un agente autónomo y profesional, al cual le permite bastante libertad de acción, pero al que está dispuesto a controlar férreamente en caso de que en su funcionamiento deje que desear (McCubbins y Schwartz, 1984).

En la Argentina, por el contrario, lo que ocurre es que un principal (el Poder Ejecutivo) con intereses electorales inmediatos y concentrados carece de limitaciones institucionales para promover una politización del aparato burocrático si eso redundaría en recompensas inmediatas. La estructura de recompensas por el accionar del Ejecutivo premia estas intervenciones en el corto plazo, sin importar las consecuencias a largo plazo del funcionamiento burocrático. En definitiva, los actores políticos racionales no pueden comprometerse para tomar decisiones en el futuro (el funcionamiento de la burocracia) acerca de algo que resulta tan poco atractivo en el presente (porque fortalecer la burocracia en el presente no resulta en rédito electoral inmediato). Adicionalmente, los votantes no penalizan la utilización electoralista de la burocracia.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección siguiente describo los distintos elementos institucionales que explican la politización de la burocracia. Estos incluyen el rol del Poder Ejecutivo y el rol de los votantes. En la tercera sección describo el diferente rol que juegan los parlamentos en los Estados Unidos y Argentina para ilustrar la diferencia institucional fundamental entre ambos países: mientras que en los Estados Unidos el Congreso puede funcionar como punto de veto a la voluntad del Ejecutivo, en Argentina no. La cuarta sección presenta evidencia empírica preliminar que evalúa y confirma las nociones teóricas desarrolladas en este trabajo. La última sección concluye.

## **1. Explicaciones sobre la politización**

### ***1.1 El rol del Poder Ejecutivo***

El punto de partida de este trabajo es la presunción de que el aparato burocrático funciona mejor si es autónomo y su reclutamiento basado en patrones de mérito. Por el contrario, bajo la utilización con fines electorales del aparato burocrático este último verá mermado su funcionamiento.

A pesar de lo que pueda parecer a simple vista, el accionar del Poder Ejecutivo interviniendo la burocracia pública es racional. La discreción está asociada con un comportamiento maximizador consistente por parte del actor presidencial. La paradoja es que este comportamiento tiene consecuencias perversas. Sin embargo, la habilidad para limitar la discrecionalidad de una forma convincente (a través de un compromiso creíble) no está favorecida por el arreglo institucional vigente. En Argentina, el principal de la burocracia es un Poder Ejecutivo con incentivos concentrados: maximizar los recursos que faciliten la próxima elección y/o la manutención del poder. De este modo, la posibilidad de intervenir en el funcionamiento de una agencia burocrática que puede proveer de estos recursos es muy tentadora. Adicionalmente, el presidente es popularmente electo por una generación de votantes que puede no darle peso al bienestar de las generaciones del futuro. Por ende, existe un incentivo electoral y autoridad discrecional para que el presidente apunte su poder incurriendo en intervenciones a la burocracia que constituirán una carga para el futuro presidente y las generaciones próximas (Shepsle, 1991). Si bien estos incentivos son idénticos tanto en la Argentina como en los Estados Unidos, en la Argentina las instituciones permiten que el Poder Ejecutivo se salga con la suya, porque al Presidente se le otorga la titularidad de la administración pública. En otras palabras, los presidentes tanto de la Argentina como de los Estados Unidos pueden comprometerse al siguiente plan de acción en el tiempo  $t=0$

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

Mientras que en Estados Unidos el presidente puede anticiparse que  $x_t$  es precisamente lo que podrá hacer en tiempo  $t$  y por lo tanto  $x_t$  es creíble en el sentido de la compatibilidad de incentivos, en Argentina no ocurre lo mismo. Al no haber restricciones institucionales para modificar su conducta, el Ejecutivo puede comprometerse al plan de acción descrito más arriba en  $t=0$ , pero  $x_t$  no es creíble como compromiso porque el Ejecutivo tiene autoridad discrecional. Los incentivos a posteriori no son compatibles con el mantenimiento del acuerdo. Inevitablemente este se romperá en  $t=0$ . Siguiendo a Kydland y Prescott (1977), el ejercicio de la autoridad con discrecionalidad optimizando en cada periodo de tiempo es un comportamiento maximizador consistente. En el caso que nos compete, el resultado socialmente deseable es que el Poder Ejecutivo no intervenga la burocracia para su beneficio personal. Pero llegado el momento donde el presidente está preocupado por su reelección y/o la manutención del poder, los recursos que le puede proveer una agencia

subsumida a su poder (AFIP, INDEC, etcétera) son muchos y no existen restricciones institucionales para hacerlo. El presidente podrá comprometerse a no intervenir las agencias burocráticas, pero llegado el momento para hacerlo lo hará porque es un agente racional. Aun cuando el presidente preferiría en primer lugar el resultado “no necesidad electoral de intervenir; no intervención de la burocracia”; en segundo lugar “necesidad electoral de intervenir, intervención”; y finalmente, el resultado “necesidad electoral de intervenir, no intervención” los incentivos están para que el presidente haga lo segundo. Suponemos que es “no intervención de la burocracia en el momento  $t$ ” y que es “intervenir la burocracia cuando es electoralmente redituable”. Si el gobierno pudiera comprometerse en forma creíble a llevar a cabo, entonces podría alcanzar el óptimo social en cada período. Pero no puede atarse a sí mismo a ese plan; entonces en algún momento  $t$  la necesidad electoral apremia y por ende en  $t+1$ , dejaría de ser consistente. Un gobierno con discreción elegiría.

La situación descrita también se ilustra como un juego de una movida ( $t=1$ ) que posee un equilibrio de Nash único e ineficiente. Los jugadores estarían todos mejores si pudieran privarse ellos mismos de la discreción para jugar sus estrategias óptimas respectivas<sup>1</sup>, pero no tienen ninguna manera creíble de comprometerse a hacer otra cosa. En este sentido, cualquier compromiso (de haberlo) para no intervenir en la burocracia puede ser inconsistente (incompatible con la maximización periodo por periodo) y por lo tanto irreal para un agente con autoridad discrecional.

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

---

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

considerar el efecto de su política, vía mecanismos de expectativas, sobre las decisiones presentes de los agentes” (1977, p. 481).

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

### *1.2 El rol de los votantes*

¿Por qué los votantes no penalizan una actitud como la descrita por parte del Ejecutivo? Un simple modelo electoral (tomado de Ferejohn, 1986) anticipa que el elector adoptará un voto retrospectivo: si la utilidad recibida al cabo de la gestión del Presidente es suficientemente alta, va a votar su reelección; de otra manera, le dará su voto a otro. Es decir, el votante es incapaz de distinguir las acciones de los representantes de elementos exógenos que también afectan el desempeño. En otras palabras, los votantes “reciben” los servicios de los políticos sin saber si para lograrlo politizaron a la burocracia. Asimismo, los votantes utilizan criterios individualistas a la hora de votar, por lo que el titular del cargo (presidente y legisladores) tiene la posibilidad de explotar estas divisiones a su favor.

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

Por último, el modelo contiene una asimetría de información extrema. Como lo señala Ferejohn (1986), el representante puede dilucidar completamente su estrategia antes de llevar a cabo su acción, mientras que el votante no puede hacerlo. El primero elegirá una acción que maximice su utilidad descontada de ese momento en adelante, suponiendo que el votante es socio-tópico sabiendo cuáles son las utilidades mínimas que debe recibir el votante para poder ser reelegido.

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

### *1.3 Evidencia comparativa: la Argentina y los Estados Unidos.*

El punto central de la discusión previa es que los arreglos institucionales ofrecen la posibilidad de permitir que varios agentes hagan compromisos creíbles<sup>2</sup>. Una explicación posible a la vulnerabilidad de la burocracia en Argentina se encuentra en el marco institucional. Con marco institucional nos referimos al conjunto de reglas que operan como restricciones de la conducta racional de los actores. El marco institucional argentino produce que los mayores retornos se encuentren en la politización del aparato burocrático. Por ende, podemos esperar que los actores políticos relevantes se adapten para maximizar estos márgenes (North, 1990). Como he discutido, el presidente argentino, al igual que el estadounidense, posee incentivos para politizar la burocracia. Pero la habilidad para comprometerse con la autonomía burocrática se reduce en el Congreso argentino y no en el estadounidense. En el ejemplo que nos preocupa, la habilidad para que el Congreso se comprometa para ejercer un límite al Poder Ejecutivo en su afán de controlar a las agen-

---

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

cias burocráticas está reducida por la incapacidad institucional para generar incentivos para ello. En otras palabras, mi argumento es que el “brazo del futuro” (Shepsle, 1991) juega un rol en el ordenamiento institucional de los legisladores estadounidenses, pero es inexistente en la Argentina. La teoría de juegos ha explicado el surgimiento de patrones de cooperación entre actores cuando los juegos se repiten en el tiempo (Axelrod, 1984). En los Estados Unidos, la alta continuidad de los legisladores en sus cargos genera incentivos parecidos a los descritos por Axelrod, pero para reforzar su propio poder y el de la organización a la que pertenecen. Entre estos incentivos está el de preocuparse por un desempeño burocrático aceptable. Profundizaré en este punto a continuación.

Las legislaturas son electas popularmente por una generación de votantes que puede o no darle importancia a las preferencias de generaciones futuras de votantes<sup>3</sup>. Sin embargo, en los Estados Unidos (a diferencia de Argentina), la alta estabilidad del cuerpo legislativo implica que existe un interés de los actores por el poder relativo del cuerpo legislativo en el futuro. En Argentina ocurre todo lo contrario. En líneas generales, el marco institucional en Argentina se caracteriza por un Congreso que carece de un rol activo en la formulación de políticas públicas. El Congreso argentino actúa como un actor de veto de las políticas provenientes del Ejecutivo (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2002).

El Congreso de los Estados Unidos es una institución altamente profesionalizada e institucionalizada (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2002; Polsby, 1968). Posee una elaborada estructura institucional que facilita los intercambios entre sus miembros en el presente y también a través del tiempo. De este modo, posibilita los compromisos creíbles entre los legisladores. Adicionalmente (y este es un detalle crucial), el interés máximo de los legisladores estadounidenses es la reelección en su cargo legislativo. El funcionamiento del Congreso estadounidense maximiza las posibilidades para que esto ocurra. Como ha señalado Mayhew,

la organización del Congreso satisface muy bien las necesidades electorales de sus miembros. Dicho de otro modo, si un grupo de planificadores se sientan a intentar diseñar un par de asambleas nacionales para los Estados Unidos, con el objetivo de que estén al servicio de las necesidades electora-

---

<sup>3</sup> Riker (1980) imaginó que el resultado institucional de una convención constitucional inter-temporal en la que todas las generaciones pudieran reunirse ex ante sería un compromiso para limitarse en el gasto.

les de sus miembros cada dos años, será muy difícil que ellos sean capaces de mejorar lo que ya existe. (1974)

Esto explica la relativamente alta tasa de reelección de los legisladores en los Estados Unidos, donde aproximadamente el 90% de los legisladores son reelectos (Weingast y Marshall, 1988). En efecto, es muy común que los legisladores estadounidenses permanezcan en sus puestos por un cuarto de siglo (con conspicuas trayectorias de más de medio siglo). Esta continuidad temporal de los legisladores hace que estén preocupados por el poder futuro del cuerpo al que pertenecen. Dicho de otro modo, los legisladores estadounidenses, descontando que formaran parte del Congreso por varios años más, están preocupados por el poder relativo del cuerpo legislativo. Adicionalmente, al estar su reelección atada al desempeño del gobierno, se toman muy en serio el descontento que pueda generar una burocracia que no cumpla con sus objetivos. En otras palabras, en los Estados Unidos existe una preocupación central por parte de los legisladores por cuestiones que atañen directamente a su distrito. Por ende, cuestiones de desempeño burocrático son centrales. Una politización de la burocracia que afecte a este, aun cuando ocurra en el futuro, es motivo de preocupación para el legislador estadounidense. Por el contrario, un legislador argentino puede no preocuparse por hipotecar el futuro de la capacidad burocrática. No será penalizado por ello, porque no estará en el Congreso cuando los efectos se sientan. Por razones similares a estas es que los legisladores argentinos han sido definidos como “amateurs” (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2002).

Aún más importante, los legisladores no serían los beneficiarios de un eventual control parlamentario de la burocracia y hasta podrían verse perjudicados. La reducida estadía de los legisladores en el Congreso afecta el interés específico que puedan tener por los mecanismos ex ante de fiscalización del Ejecutivo. Como la literatura en política americana ha subrayado, es en la función legislativa donde el Congreso establece las condiciones para ejercer un control sobre la burocracia o el Ejecutivo (Huber y Shipan, 2002; McCubbins y Schwartz, 1984; Palanza, 2006). Es en este momento cuando el parlamento puede especificar las reglamentaciones necesarias, los mecanismos de rendición de cuentas y las atribuciones específicas para limitar la discreción de los demás actores. Pero esta estrategia es solamente racional si los legisladores esperan permanecer en el cuerpo legislativo por un tiempo y ejercer ellos mismos ese control. Para el legislador argentino es una pérdida de tiempo especificar minuciosamente distintas estrategias de control que no usará jamás. Además, como ya he señalado, el legislador argentino espera en algún momento

hacer uso de esa discrecionalidad como miembro del Poder Ejecutivo. Un dispositivo minucioso de control parlamentario podría volvérselo en contra si, como el legislador espera, avanza hacia posiciones en el Ejecutivo nacional. Retomando la terminología de McCubbins y Schwartz (1984), la legislatura argentina no cuenta con los incentivos para establecer los mecanismos para que la “alarma contra incendios” funcione (Palanza, 2006).

El escaso compromiso con la carrera parlamentaria también lleva a que los legisladores no lleguen a especializarse en algún tema en particular. Esta ausencia de capacidades es particularmente notoria en lo que refiere al control del aparato burocrático y el seguimiento de las políticas públicas, que requieren una alta intensidad de información y capacidad técnica. Siguiendo a los estudios sobre delegación de facultades en los Estados Unidos, es de esperar que legislaturas menos capaces deleguen más (Epstein y O’Halloran, 1999; Huber y Shipan, 2002). Así, el congreso desinformado y con escasa capacidad técnica para recabar información preferirá delegar en el Ejecutivo cuestiones que requieren de esta, como ocurre en Argentina. Por el contrario, en los Estados Unidos las carreras parlamentarias exitosas llevan a legisladores altamente especializados. De hecho, como han señalado diversos estudios, en los Estados Unidos existen intensos patrones de contacto entre los legisladores y funcionarios de carrera en la administración pública nacional (Aberbach, Putnam y Rockman, 1981). Estos intercambios son incluso más frecuentes que entre los burócratas y el funcionario a cargo de la Secretaría (equivalente al Ministerio en Argentina) correspondiente. Esto convierte al Secretario en un “forastero” que apenas está de paso por la función y que muchas veces desconoce el funcionamiento real de la burocracia (Ferraro, 2006)<sup>4</sup>.

Adicionalmente, el sistema descentralizado del Congreso estadounidense hace muy difícil modificar estos compromisos. Aun si hubiese algún consenso en el plenario para cederle el control de la burocracia al presidente, o de intervenirla en beneficio electoral, sería muy difícil que esta iniciativa logre

---

<sup>4</sup> Esto ayuda a explicar algunas de las nominaciones en el gabinete presidencial. Es muy común que los presidentes estadounidenses nominen a congresistas que hayan tenido experiencia en alguna comisión para la cartera correspondiente, sobre todo en las áreas más técnicas (pero a la vez no demasiado relevantes, ya que allí van los leales). El presidente George W. Bush, por ejemplo, en su primer gabinete nombró a Donald Rumsfeld en Defensa, a Norman Mineta en Transporte y a Spencer Abraham en Energía. Los tres tenían experiencia legislativa en las comisiones correspondientes. Barack Obama nombró a Ray LaHood en Transporte, Ken Salazar en Interior e Hilda Solís en Trabajo, quienes también poseían experiencia legislativa en comisiones congresionales.

atravesar el veto de la comisión pertinente. El Congreso de los Estados Unidos funciona bajo una fortísima descentralización. Los legisladores eligen y son luego asignados a comisiones legislativas que se acercan a los intereses propios del distrito por el que fueron electos y se afincan a estas comisiones durante todo su mandato (Weingast y Marshall, 1988). Así, típicamente la comisión sobre minería está poblada de legisladores provenientes del cordón industrial (Ohio, Pennsylvania, Virginia Occidental, por ejemplo) mientras que la comisión de ganadería y agricultura lo está por legisladores que provienen de las llanuras centrales (Oklahoma, Kansas, Nebraska, por ejemplo). Estas comisiones funcionan como sólidos actores con poder de veto (Tsebelis, 2002) a la voluntad de la mayoría legislativa. En otras palabras, aun cuando una mayoría de legisladores prefiriera un uso de la burocracia distinta al actual, lo cual debido a lo explicado más arriba sería difícil que ocurriese, debería pasar el filtro que implica la comisión pertinente para que el proyecto llegue al piso (Weingast y Marshall, 1988)<sup>5</sup>. Solamente grandes cambios de humor en el electorado o fuertes cimbronazos políticos (como podría serlo la elección de Trump, por ejemplo) pueden afectar severamente el equilibrio pro statu quo que impera en el Congreso estadounidense.

Adicionalmente, el Congreso argentino carece de la capacidad para ejercer el control sobre el Ejecutivo y la burocracia. La importación del sistema legal francés junto con el sistema constitucional estadounidense le legó al país una doctrina que no ayuda al Poder Legislativo a construir una fuente de coacción a la vocación del Ejecutivo. En los Estados Unidos, el fallo *Humphrey's Executor vs. United States* de 1935 limita la capacidad presidencial de remover funcionarios de órganos con competencia cuasi legislativa y/o cuasi judicial sin autorización del Congreso. Como señala Ferraro (2006) esto fortalece enormemente al Congreso, ya que este puede crear agencias independientes cuyo personal directivo no dependa del Ejecutivo.

La combinación de permanencia de los legisladores en la cámara por varios períodos, institucionalización de los comportamientos, la facilidad de los intercambios entre legisladores y la posibilidad de contraer compromisos a lo largo del tiempo resulta en un cuerpo colegiado preocupado por cuestiones de desempeño burocrático y que, además, puede comprometerse en el futuro

---

<sup>5</sup> Esta es la célebre “organización industrial” del Congreso estadounidense, en la que los acuerdos a largo plazo se mantienen debido a la compartimentalización de las atribuciones a distintas comisiones. Así, los legisladores de la comisión X renuncian a su prerrogativa de decidir sobre un tema Y a cambio de que los miembros de la comisión Y renuncien a influir en los temas X (Weingast y Marshall, 1988).

a mantener la autonomía burocrática. Dicho en otras palabras, los legisladores estadounidenses saben que su futuro electoral depende de que puedan demostrarle a sus votantes que se preocupan por ellos y, a la vez, cuentan con las herramientas institucionales necesarias para poder alcanzar compromisos entre ellos que aseguren la estabilidad y autonomía de las distintas agencias burocráticas. Adicionalmente, los legisladores encuentran valioso el hecho de que el Congreso actúe como principal del aparato público.

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

En otras palabras, en los Estados Unidos hay formas de producir ampliaciones del horizonte temporal y extender en el presente el “brazo del futuro” y evitar reniegos temporales y alcanzar la cooperación en pos del fortalecimiento del cuerpo. La posibilidad de repetir el juego (porque los legisladores permanecen en sus cargos por varios periodos, o al menos aspiran a hacerlo)

eleva los incentivos para cooperar manteniendo el control de las riendas de la burocracia, no cediendo ante las presiones presidenciales y preocupándose por el desempeño del sector público. El Congreso de los Estados Unidos está institucionalmente organizado para que los legisladores se aseguren el flujo de beneficios futuros al cuerpo como un todo, independientemente de la composición articular de la cámara en determinado año legislativo. Los legisladores descuentan nacionalmente las ganancias y pérdidas potenciales de determinado proyecto. La durabilidad de los acuerdos en el largo plazo está ayudada por el intercambio de votos que existe entre legisladores de distintos distritos (Marshall y Weingast, 1988).

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

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

#### ***1.4 Análisis empírico***

Hasta aquí discutí teóricamente una perspectiva de agente principal para la debilidad relativa de los aparatos burocráticos en toda la región. Ahora de-

sarrollaré una prueba empírica para evaluar la pertinencia de los argumentos presentados.

Para este análisis empírico emplearé, en primer lugar, los datos sobre los criterios de mérito y capacidad funcional de las burocracias latinoamericanas desarrollada por Iacoviello y Zuvanic (2008, 2005; también Zuvanic, Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2010). En segundo lugar, voy a utilizar datos de capacidades de los congresos latinoamericanos construidos por Spiller y Tommasi (2011). A continuación, describiré las hipótesis que derivo de la discusión teórica.

Uno de los puntos que enfatiqué fue el rol clave que juega el Poder Legislativo. Un congreso capaz de involucrarse en el proceso de formación de políticas públicas implica la existencia de un principal de largo plazo, capaz de controlar al Ejecutivo y de preferir horizontes de largo plazo en relación con la burocracia. En particular, aquí juegan un rol clave los legisladores y más específicamente el grado de profesionalización de estos. Si lo discutido más arriba es correcto, un mayor nivel de dedicación de los legisladores a sus tareas redundará en un mayor compromiso de estos con una burocracia de calidad, lo que a su vez limita la politización de esta.

Hay varias implicancias empíricas que pueden derivarse de este punto. Una es que la calidad de la burocracia aumenta conforme aumenta la capacidad técnica del congreso. La medida en que una legislatura puede influir en el proceso de formulación de políticas depende de su capacidad para recopilar y procesar información independientemente del Ejecutivo. Una legislatura efectiva requiere una estructura compleja capaz de articular conflictos y reconciliar diferencias, así como capacidades de información que le permitan iniciar su propia legislación y analizar las iniciativas provenientes del Ejecutivo. La fuerza de una legislatura, por lo tanto, depende de la posesión de una serie de recursos que permitan a sus miembros realizar tales tareas. Esto incluye un sistema fuerte de comisiones (como discutiré en más detalle en breve). Asimismo, es necesario personal competente que asesore a los legisladores en general. A menos que desarrollen niveles comparables de capacidad técnica, las legislaturas están en desventaja en la hora de evaluar proyectos provenientes del Ejecutivo. También están en desventaja a la hora de controlar al Ejecutivo y hacerle rendir cuentas. Mientras mayores recursos y personal posea el congreso, mayor nivel técnico tendrá. La relación entre la capacidad técnica del congreso y la capacidad burocrática es bastante directa y puede especificarse de la siguiente manera:

Hipótesis 1: A mayor nivel de capacidad técnica del congreso mayor será el nivel de capacidad burocrática.

De manera más detallada, la capacidad técnica del congreso incluye al menos dos dimensiones. Una tiene que ver con la organización parlamentaria; es decir, el sistema de comisiones. Una segunda dimensión está relacionada con los incentivos individuales de sus miembros, los legisladores. Las hipótesis siguientes analizan estas dimensiones.

En relación con la organización parlamentaria un punto central refiere a la fortaleza del sistema de comisiones. La investigación comparada sugiere que la centralidad de las comisiones legislativas es un determinante clave de la capacidad de una legislatura. Las comisiones son fuertes cuando son permanentes y tienen poder de veto en su jurisdicción, cuando replican la división en departamentos administrativos del gabinete y cuando poseen recursos propios y personal que sirve como apoyo a la tarea legislativa (Saiegh, 2005). En relación al primer punto, en algunos países las comisiones son apenas una formalidad. En otros, donde el sistema de comisiones es más sólido, los proyectos que llegan al recinto tienen que haber sido aprobados por las comisiones correspondientes. En segundo lugar, cuando las comisiones replican la división de áreas del gabinete se favorece el seguimiento legislativo y el involucramiento de los legisladores en las cuestiones en discusión en el Ejecutivo. Por el contrario, cuando los gabinetes tienen áreas de acción demasiado amplias o vagas y se multiplica la cantidad de los mismos la probabilidad de que un proyecto sea referido a demasiadas comisiones es muy alta, lo cual ralentiza la tarea legislativa. Asimismo, si el gabinete tiene demasiados miembros se torna muy difícil de manejar y altamente inefectivo. Por último, cuando la comisión posee personal y recursos propios que facilitan la tarea legislativa también son reflejo de un sistema de comisiones más fuerte, que favorece la dedicación legislativa a sus tareas. Como es de esperarse, un sistema de comisiones fuertes está positivamente correlacionado con una mejor burocracia. Más claramente,

Hipótesis 2: A mayor fortaleza del sistema de comisiones, mejores niveles de capacidad burocrática.

En relación a los legisladores, es preciso prestar atención a su capacidad y a los incentivos a los que se enfrentan. Un elemento clave aquí son los años de experiencia legislativa de los parlamentarios. La institucionalización de cualquier legislatura comienza con el reconocimiento por parte de sus miembros de que necesitan invertir parte de su tiempo y esfuerzo para construir un cuerpo colectivo. Los años de experiencia funcionan como un indicador de los incentivos a desarrollar esta tarea. La lógica es directa: como discutí más arriba, cuando los legisladores desarrollan carreras parlamentarias prolongadas se interiorizan mucho más con las tareas propias del puesto y adquieren las habilidades necesarias para un control satisfactorio de la burocracia. Adicionalmente, se preocupan mucho más por la calidad de la burocracia en el largo plazo. Por el contrario, carreras cortas sugieren desinterés por fortalecer el rol del Poder Legislativo dada la inhabilidad del este de erigirse como un actor relevante en el proceso de formulación de las políticas públicas. En relación con el tema de este trabajo, también implica desinterés en erigirse como principal de la burocracia, lo cual favorece su politización. De aquí se sigue la siguiente hipótesis:

Hipótesis 3: Más años de experiencia legislativa de los miembros del congreso de un país se correlacionan con mejores niveles de calidad burocrática.

Siguiendo la reflexión sobre la capacidad técnica de los legisladores otra variable relevante es la cantidad de comisiones a la que los legisladores deben pertenecer. Un número alto de comisiones implica menos capacidad de los legisladores de focalizarse y especializarse. Por ende, la cantidad de comisiones afecta negativamente la capacidad de los legisladores de construir un Poder Legislativo fuerte. Como he discutido más arriba un Legislativo débil tiene consecuencias sobre la capacidad de este para controlar a la burocracia y comprometerse activamente en el desarrollo de sus capacidades. Por lo tanto, planteo la siguiente hipótesis:

Hipótesis 4: A mayor número de comisiones por legislador menores niveles de capacidad burocrática.

Por último, es posible construir un índice agregado que capture la totalidad de los elementos mencionados en un solo índice y resuma la capacidad técnica del Congreso. Es decir, un número que resuma la organización legislativa, los recursos y las carreras parlamentarias. Naturalmente, esta variable

también posee una relación positiva con la capacidad burocrática, como se señala a continuación.

Hipótesis 5: A mayor capacidad del congreso mayor es la capacidad de la burocracia.

Para las variables independientes, como ya he mencionado, utilizaré los datos comparados de fortaleza de los legislativos latinoamericanos de Spiller y Tommasi (2011). Estos incluyen la experiencia promedio anual de los legisladores, el número promedio de comisiones a las que está asignado cada legislador, la fortaleza del sistema de comisiones (en presupuesto y personal asesor idóneo), la adecuación del congreso como lugar para desarrollar una carrera política (basada en cifras de reelección) y un índice de capacidad técnica del congreso. Además, los autores presentan un índice general de capacidad del congreso, que incluye todas las medidas ponderadas anteriores.

Los datos de burocracias regionales que utilizaré como variable dependiente consisten en un índice de desarrollo de la burocracia que evalúa el nivel en que los aparatos burocráticos reflejan un conjunto de “mejores prácticas” de gestión burocrática. Por un lado, mide

“hasta qué punto existen procedimientos objetivos, técnicos y profesionales para reclutar y seleccionar empleados, promoverlos, compensarlos y despedirlos de una organización” (Zuwanic, Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2010, p.).

También incluye una medida de “cómo y en qué medida los procedimientos y prácticas existentes en la administración pública pueden influir en el comportamiento de los empleados y si sirven para fortalecer el compromiso de los funcionarios con la institución y sus trabajos” (Zuwanic, Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2010, p. 7). Valores altos en el índice de desarrollo de la burocracia representan mejores criterios de mérito, gestión de personal y capacidad de la burocracia. Este índice es la variable dependiente en las correlaciones simples que se presentan a continuación.

La metodología utilizada serán correlaciones de Pearson. La cantidad de casos no es lo suficientemente grande para utilizar medidas alternativas tales como regresión por mínimos cuadrados.

La Tabla 1 muestra los coeficientes de correlación de Pearson entre estas variables independientes y el índice de desarrollo del servicio civil.

**Tabla 1. Correlaciones entre índices de fortaleza del Congreso y de la burocracia.**

	Capacidad técnica del Congreso. (H 1)	Fortaleza de las comisiones. (H2)	Experiencia promedio de los legisladores. (H3)	Número promedio de comisiones por legislador (H4)	Índice de capacidad del Congreso. (H5)
Índice de desarrollo del servicio civil.	.583 (.011)	.606 (.008)	.26 (.294)	-.248 (.320)	.569 (.014)

Fuente: Elaboración propia

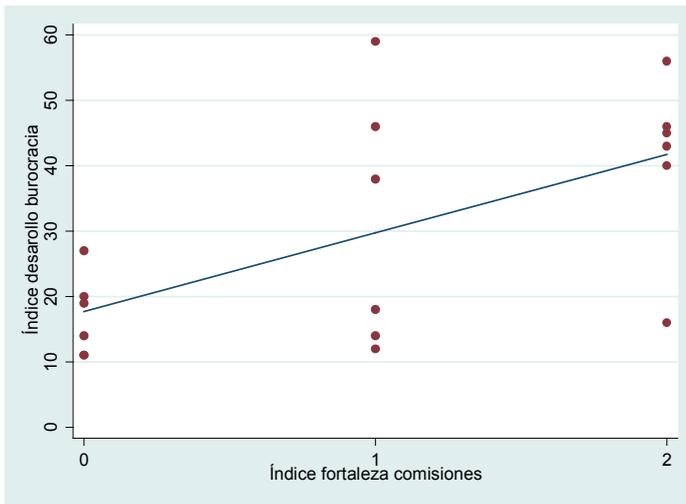
Como puede verse, existe una asociación fuerte y significativa entre algunas de las variables analizadas y el desarrollo del servicio civil. Esto respalda la idea general de que cuanto más se involucra el Congreso en el proceso de formulación de políticas más se fortalece la burocracia, lo que puede frenar los objetivos de politización del Ejecutivo. La fortaleza del sistema de comités está fuerte (con un coeficiente estimado de .606) y significativamente asociada con el desarrollo de la burocracia, respaldando la idea de que los sistemas de comisiones donde los legisladores pueden desarrollar carreras especializadas funcionan mejor como “alarmas contra incendio”, lo que fortalece la burocracia.

No es sorprendente que la capacidad técnica de la asamblea también se correlacione positivamente (con un coeficiente estimado de .583) con el índice de desarrollo de la burocracia. Este es un resultado muy intuitivo y puede explicarse fácilmente. El congreso solamente puede involucrarse en el proceso de formulación de políticas si disfruta de un cierto nivel de habilidades. En general, los legisladores con personal y recursos adecuados más un marco legal que incorpore el Poder Legislativo en las políticas públicas resultarán en un servicio civil más desarrollado.

Finalmente, el índice de capacidad del congreso pondera todos los indicadores anteriores. Este índice también está fuertemente correlacionado (mostrando una estimación de coeficiente de .569) con el índice de desarrollo del servicio público, que mide el mérito y la capacidad funcional en los servicios públicos de América Latina.

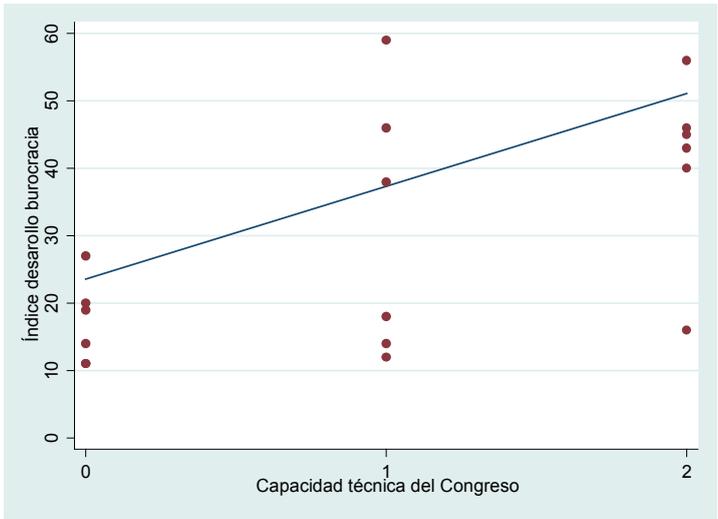
Las siguientes figuras ilustran visualmente estos resultados. La Figura 1 muestra la correlación positiva existente entre la fortaleza de las comisiones legislativas y un nivel más elevado de fortaleza burocrática. La Figura 2, por su parte, ilustra la relación igualmente positiva entre la capacidad técnica (recursos, personal adecuado) y un cuerpo burocrático con mayores capacidades de intervenir en el proceso político. Por último, la Figura 3 revela la relación entre el índice agregado de capacidades legislativas desarrollado por Spiller y Tommasi (que incluye educación y experiencia de los legisladores, cantidad de comisiones por legislador y fortaleza de estas) y el índice de capacidad burocrática. Aquí también resulta evidente la relación positiva entre ambos indicadores.

Estos gráficos hacen visualmente más convincente la fuerte relación entre las medidas de fortaleza institucional del Congreso y el desarrollo burocrático. Aunque esto debe considerarse solo como evidencia parcial, como mínimo los resultados presentados aquí respaldan la idea sugerida de que existe una conexión causal entre el papel de la asamblea legislativa en su posición frente al Poder Ejecutivo y el Poder Ejecutivo.



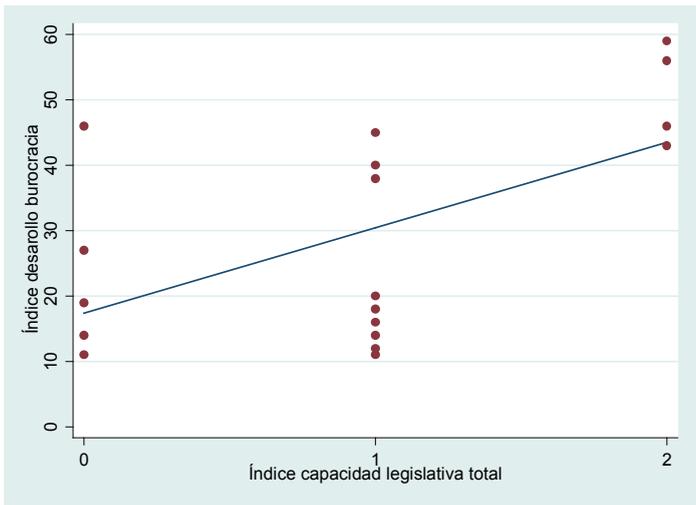
**Figura 1. Correlación entre fortaleza del sistema de comisiones y el índice de fortaleza de la burocracia.**

Fuente: Elaboración propia



**Figura 2. Correlación entre la capacidad técnica del Congreso y el índice de fortaleza de la burocracia.**

Fuente: Elaboración propia



**Figura 3. Índice global de capacidad legislativa y capacidad de la burocracia.**

Fuente: Elaboración propia

## Conclusión

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

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

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

Las herramientas utilizadas, en conclusión, permiten echar luz en una cuestión sensible como lo es el funcionamiento del sector público en Argentina.

Asimismo, las conclusiones presentadas aquí podrían servir de base para meditar en los factores que deben ser alterados para lograr una reforma administrativa consensuada entre todos los actores políticos.

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

### Referencias bibliográficas

- ABERBACH, J., PUTNAM, R. Y ROCKMAN, B. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press.
- ARROW, K. J. (1951). *Social choice and individual values*. Yale University Press.
- AXELROD, R. (1984). *The evolution of cooperation*. Basic Books.
- BAMBACI, J., SPILLER, P. Y TOMMASI, M. (2007). The bureaucracy. En P. Spiller, y M. Tommasi (Comps), *The institutional foundations of public policy in Argentina* (pp. 156-181). Cambridge University Press.
- BRENNAN, G. Y BUCHANAN, J. (1985). *The reason of rules: Constitutional political economy*. Cambridge University Press.
- CALVO, E. Y MURILLO, M. V. (2002). "Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market". *American Journal of Political Science* 48(4), 742-757.
- ELSTER, J. (1979). *Ulysses and the sirens: Studies in rationality and irrationality*. Cambridge University Press.
- EPSTEIN, D. Y O'HALLORAN, S. (1999). *Delegating powers: A transaction cost politics approach to policymaking under separate powers*. Cambridge University Press.
- FEREJOHN, J. (1986). Incumbent performance and electoral control. *Public Choice* 30(fall), 5-25.
- FERRARO, A. E. (2006). Parlamento y gobierno en sistemas presidencialistas. En M. Llanos, y A. M. Mustapic (Comps.) *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (pp. 217-249). Homo Sapiens.
- GEDDES, B. (1994). *Politician's Dilemma. Building state Capacity in Latin America*. University of California Press.

- HUBER, J. Y SHIPAN, C. (2002). *Deliberate discretion? Institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press.
- JONES, M. P., SAIIEGH, S., SPOILER, P. Y TOMMASO, M. (2002). Amateur legislators-professional politicians. *American Journal of Political Science*, 46(3), 656-669.
- KIEWIET, D. R. (1983). *Macroeconomics and micropolitics: The electoral effects of economic issues*. University of Chicago Press.
- KYDLAND, F. Y PRESCOTT, E. (1977). Rules rather than discretion: The Inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 473-492.
- LAVER, M. Y SCHOFIELD, N. (1990). *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. Oxford University Press.
- LIPHART, A. (1999). *Patterns of democracy. Government formation and performance in thirty-six democracies*. Yale University Press.
- LINZ, J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), Winter 51-69.
- LLANOS, M. Y MUSTAPIC A. M. (Comps.) (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Homo Sapiens.
- MATHEW, D. (1974). *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.
- MCCUBBINS, M. Y SCHWARTZ, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science* 28(1), 165-179.
- MOE, T. M. (1997). The positive theory of public bureaucracy. En D. Mueller, *Perspectives on public choice: A handbook*. Cambridge University Press.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- NORTH, D. C. Y THOMAS, R. (1973). *The Rise of the western world: A new economic history*. Cambridge University Press.
- NORTH, D. C. Y WEINGAST, B. (1989). Constitution and commitment: The evolution of institutional governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History*, 49(4), 803-832.
- PALANZA, V. (2006). Delegación y control parlamentario en Argentina. En M. Llanos y Ana M. Mustapic (Comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (31-67). Homo Sapiens.
- POLSBY, N. W. (1968). The institutionalization of the US House of Representatives. *American Political Science Review*, 62, (1): 144-168.
- RAUCH, J. Y EVANS, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics* 75, 49-71.
- RIKER, W. H. (1980). Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions. *American Political Science Review*, 74, 432-46.

- SAIEGH, S. (2005). The role of Legislatures in the policy-making process. [Departamento de Ciencia Política, University of Pittsburgh, manuscrito inédito].
- SCHELLING, T. C. 1956. An essay on bargaining. *American Economic Review*, 46, 281–306.
- SHEPSLE, K. A. (1991). Discretion, institutions, and the problem of government commitment”. En P. Bourdieu y J. S. Coleman, *Social theory for a changing society*. Westview Press.
- SPILLER, P. Y TOMMASI, M. (2007). *The institutional foundations of public policy in Argentina*. Cambridge University Press.
- SPILLER, P. Y TOMMASI, M. (2011). Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Argentina. En E. Stein, M. Tommasi, P. Spiller y C. Scartascini (Comps.), *Policymaking in Latin America: how politics shapes policies*. Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- STEIN, E. Y TOMMASI M. (2008). *Policymaking in Latin America: how politics shapes policies*. IADB y Rockefeller Center (Harvard University).
- TILLY, C. (1991). *Coercion, capital, and european states, AD 990–1990*. Cambridge University Press.
- TOMMASI, M. (2010). Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 50(199), 391-421.
- TSEBELIS, G. (1990). *Nested games: Rational choice in comparative politics*. University of California Press.
- TSEBELIS, G. (2002). *Veto players. How political institutions work*. Princeton University Press.
- WEINGAST, B. Y MARSHALL, W. (1988). The industrial organization of Congress; or Why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, 96, 132-168.
- ZUVANIC, L., IACOVIELLO, M. Y RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. (2010). The Weakest Link: The bureaucracy and civil service systems in Latin America. En C. Scartascini, E. H. Stein y M. Tommasi (Eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Inter-American Development Bank.