Ante las próximas elecciones legislativas ¿Por qué no funciona el Congreso Nacional?

Category: Nueva Investigación
escrito por Leandro Rosso | 30/08/2021



Éste año habrá elecciones para elegir diputadas/os y senadores en el Congreso de la Nación. Y quizás buena parte del electorado tiene la duda, si lo considera como un campo en disputa, sí vale la pena en el momento de emitir el voto. ¿Hasta qué punto la labor de quienes integran la Cámara Alta y Baja incide en mejorar las políticas públicas, y más en una situación anómala, como la que se está viviendo a nivel económico, social, sanitario, etc?

Ante esta inquietud, se toma el supuesto que el Congreso Nación se asemeja más a una fuerte y atractiva riña de gallos, entre legisladores de distintos partidos políticos, a través de la "televización" de debates parlamentarios calientes y otros no tantos. Lo que no garantiza que la función

legislativa cumpla su rol republicano, a la hora de dotar de equilibrio entre los tres poderes.

Si realmente consideramos que el Congreso y demás instituciones no funcionan, **¿cuál sería su causa?** Pues bien, una posible respuesta, susceptible también de ser discutida, lo otorgan Pablo Spiller y Mariano Tommasi. El primero es profesor de negocios y tecnología en la Universidad de California. Y el segundo, es docente del Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés, y asociado al Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo.

Ambos son los autores de un ensayo titulado ***"Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?*** El objetivo fue realizar un "mapeo" de la interrelación entra las instituciones de administración pública federal que tiene Argentina.

https://publications.iadb.org/es/publicacion/14230/el-juego-politico-en-america-latina-como-se-deciden-las-politicas-publicas

Según éste trabajo, las políticas públicas de nuestro país son "*inestables*" y "*pobremente coordinadas*", porque "*la formulación de políticas se convierte en el resultado de un juego no cooperativo, en el cual cada actor se comporta de manera oportunista e intenta maximizar beneficios de corto plazo. Esto causa volatilidad en las políticas, deficiente coordinación y limitado* ***enforcement*** (es decir, su ejecución o aplicación)".

"*La mayoría de los economistas, que han evaluado el pobre desempeño de este país, han apuntado hacia las malas políticas económicas como las culpables de esos tristes resultados. Nos inclinamos a estar de acuerdo con esta apreciación, pero en lugar de culpar al contenido de las políticas económicas, culpamos a las características de las políticas y al proceso*

de formulación de políticas, incluyendo la inestabilidad de las políticas, el ***enforcement*** *inadecuado, las capacidades de compromiso inadecuadas y la incapacidad para efectuar los ajustes necesarios*", sostienen los autores.

El juego de formulación de políticas en Argentina

Para Pablo Spiller y Mariano Tommasi, los principales actores políticos de Argentina han tendido a horizontes políticos cortos, en parte explicado por los cambios de gobierno que hubo en el siglo pasado, con golpes de Estado de por medio.

"*La inestabilidad política* –dicen ellos– *ha dejado su huella a través de mecanismos de* path-dependence *(dependencia de trayectoria) en el Congreso, la justicia, la burocracia y el sistema fiscal federal, así como en las acciones y expectativas de los actores no gubernamentales*". En otras palabras, una perspectiva muy cortoplacista.

Pero aclaran que también inciden las reglas de juego electoral. En particular, de las elecciones legislativas del Congreso de la Nación, ya que tanto ese recinto como los partidos políticos nacionales, que ocupan bancas en ese espacio, son los que actúan como intermediarios para que el Estado Nacional le transfiera poder económico a las provincias del país, o más bien, a los gobernadores.

Y la realidad es que los gobernadores no están del todo interesados en la existencia de un Poder Legislativo Nacional fuerte. Ante ello, "*contribuyen a la reducción de los horizontes políticos de los legisladores y, a través de un equilibrio general institucional, afectan a los incentivos del resto del sistema*".

El Congreso, las carreras políticas y la conexión provincial

Para Spiller y Tommasi, los legisladores del Congreso argentino tienen muy bajas tasas de reelección y tienden a

permanecer por cortos periodos en el cargo. Así se refleja en el siguiente cuadro, donde compara las capacidades de formulación de políticas en dieciocho congresos latinoamericanos.

Cuadro 3.1 Capacidades de formulación de políticas en los Congresos de América Latina

País	Confianza en el Congreso, promedio 1996-2004	Efectividad de los cuerpos que elaboran la ley	Promedio de experiencia de los legisladores (años)	Porcentaje de legisladores con educación universitaria	Número promedio de miembros de la comisión por legislador	Fortaleza de las comisiones	Lugar para hacer carrera	Experiencia técnica	Índice de capacidad del Congreso
Argentina	20,5	1,6	2,9	69,6	4,50	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Bolivia	19,9	1,8	3,3	78,4	1,66	Medio	Medio	Medio	Medio
Brasil	24,9	3,1	5,5	54,0	0,92	Medio	Alto	Alto	Alto
Chile	36,0	3,7	8,0	79,4	1,95	Alto	Alto	Alto	Alto
Colombia	20,3	2,7	4,0	91,6	0,86	Alto	Alto	Medio	Alto
Costa Rica	29,9	2,2	2,6	8,4	2,09	Alto	Medio	Bajo	Medio
Ecuador	13,3	1,7	3,5	83,1	1,26	Alto	Medio	Bajo	Medio
El Salvador	27,7	2,1	3,9	64,0	2,44	Medio	Alto	Bajo	Medio
Guatemala	19,9	1,8	3,2	68,4	3,24	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Honduras	30,8	2,6	3,0	73,1	2,34	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
México	27,4	2,0	1,9	89,5	2,43	Alto	Medio	Medio	Medio
Nicaragua	23,1	1,6	3,5	85,6	1,96	Bajo	Medio	Medio	Medio
Panamá	22,5	1,8	5,8	81,3	1,86	Medio	Alto	Bajo	Medio
Paraguay	25,0	2,2	5,5	75,4	3,15	Bajo	Alto	Bajo	Medio
Perú	22,1	1,7	5,2	92,9	2,44	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Rep. Dominicana	n.d.	2,0	3,1	49,6	3,54	Bajo	Alto	Bajo	Bajo
Uruguay	38,2	2,7	8,8	68,4	0,98	Alto	Alto	Bajo	Alto
Venezuela	27,8	1,4	4,9	74,6	0,98	Medio	Medio	Bajo	Medio

Fuente: Stein y Tommasi (2005a) y otras referencias.
n.d.= datos no disponibles.

A cada país se le asigna un promedio de duración de sus congresistas a la hora de ocupar sus bancas, como así también el porcentaje de quienes tienen título universitario, sus opiniones sobre la fortaleza o no de las comisiones donde se discuten sus proyectos, etc. De ahí, se saca un índice que mide la capacidad del espacio legislativo en sí, bajo la cualidad de bajo, medio o alto.

Un Congreso con legisladores “todo terreno”

En la tabla, vemos que Argentina encabeza en un cómodo primer lugar en la columna de *“Número promedio de miembros de la comisión por legislador”*, alcanzando una relación del 4,50. Ningún otro país superó la cifra del 4. Esto quiere decir que hay una muchedumbre de legisladores dispuestos a discutir iniciativas de distintas temáticas, en una suerte de trabajo “todo terreno” en las las distintas comisiones.

Esto lleva a que los "*legisladores argentinos no se especializan en comisiones parlamentarias de manera efectiva, y no desarrollan capacidades de formulación de políticas*", ya que al participar en un excesivo número de comités, impide la especialización y el aprendizaje.

Durabilidad de los cargos

Siguiendo con la tabla, Argentina tiene un "Índice de capacidad del Congreso" de nivel Bajo, igual que Guatemala, Honduras, Perú, y República Dominicana. Pero con la diferencia que en nuestro país el promedio de experiencia legislativa es el más bajo en comparación con los cuatro mencionados (2,9 años), y es el tercero más bajo en comparación con la totalidad de países. Superado únicamente por Costa Rica (2,6 años) y México (1,9 años).

Para los autores, esto lleva a la conclusión que es un país débil en términos de capacidades legislativas, ya que sus legisladores no permanecen por un periodo prolongado, y este no es un lugar tan importante para las carreras políticas en Argentina como lo es en otros países.

Según el ensayo, entre los años 1983 y 2003, el típico legislador argentino estuvo solo un periodo en el Congreso, y en promedio solo el 20 % de ellos fueron reelegidos.

Cuadro 3.2 Tasas de reelección en la Cámara de Diputados argentina, 1985-2003

Año	Porcentaje de diputados reelegidos	Año	Porcentaje de diputados reelegidos
1985-87	29,2	1995-97	14,7
1987-89	22,0	1997-99	20,4
1989-91	18,9	1999-2001	23,6
1991-93	16,2	2001-03	15,4
1993-95	14,2	1985-2003 Promedio	19,4

Fuente: elaboración de los autores con datos de Molinelli, Palanza y Sin (1999), y de registros oficiales de la Cámara de Diputados argentina.

En tal sentido, las tasas de reelección en Argentina son muy bajas en comparación con otros países, tal como lo muestra el próximo cuadro, que expone las tasas de reelección en algunos de ellos, donde nuestro país presenta la menor de ellas, con excepción de México. donde está prohibida.

Cuadro 3.4 Tasas de reelección en países seleccionados, varios años

País	Porcentaje de búsqueda de la reelección	Porcentaje de candidatos reelectos	Total de porcentaje reelegidos
Argentina (1997)	26	67	17
Brasil (1995)	70	62	43
Chile (1993)	76	78	59
Japón (1963-90)	91	82	74
México (1997)	0	0	0
Estados Unidos (1996)	88	94	83
Colombia (1990)			48
Reino Unido (1950-74)			81
Italia (1953-72)			82
Panamá (1999)			49
Portugal (1991)			57,8
Turquía (1950-80)			56
Alemania Occidental (1957-76)			70-75

Fuente: Morgenstern (1998); Archer y Shugart (1997); Molinelli, Palanza y Sin (1999).
Nota: las celdas vacías reflejan que las cifras no están disponibles.

Los casos de Carrió y Pichetto en el Congreso refutan la variable de la presencialidad

Los datos anteriores fueron recolectados en la segunda mitad de los años noventa y la primera mitad de la década posterior. Por eso, aquí merece una discrepancia con éste ensayo, ya que a partir de la experiencia que hemos tenido en las dos décadas siguientes a éste relevamiento, vemos un panorama de legisladores que han cumplido sucesivos períodos dentro del Congreso. Pero eso no ha llevado a que sean considerados como notables e indiscutidos actores en el ejercicio legislativo.

Tal es el caso de Elisa Carrió, quien estuvo un cuarto de siglo como diputada nacional, siendo reelecta cinco veces desde mediados de los años noventa. Quien se lanzó al estrellato por el impulso que le dio a la investigación que realizó la comisión contra el lavado de activos en el 2001, en base a información que le proporcionó el Senado de EEUU. La que casualmente le sirvió a los grandes bancos para tratar explicar las causas de las crisis terminal del 2001, y disimular el vaciamiento de las reservas bancarias, que estos había llevado a cabo.

Ver **Biografía no autorizada de la eterna diputada Lilita Carrió**

A partir de allí Carrió pasó más tiempo redactando denuncias penales contra funcionarios públicos, dirigidas estrictamente contra el gobierno kirchnerista, que redactando proyectos de leyes. Actuando más como fiscal de oficio, que de legisladora nacional.

A su vez la longevidad de su ocupación en el cargo, la ha llevado a incurrir en notables contradicciones consigo misma. Al avalar proyectos de leyes cuyas características eran similares a otros proyectos que habían sido rechazados por la misma legisladora en tiempos anteriores y en el mismo recinto.

Llegando a un contrapunto en sus propios argumentos a la hora de justificar el aval o el rechazo, que alcanzan a tocar el prevaricato. Así ocurrió a finales de 2017, cuando votó a favor de la reforma jubilatoria impulsada por Mauricio Macri, que padecía un notable parentesco con la “ley de déficit cero” aprobada en julio del 2001, previo a la catástrofe social de ese año. Que la misma Carrió fulminó por rechazar la mirada ortodoxa de reducir el déficit fiscal a toda costa por parte de la Alianza, que es lo mismo que pretendió hacer el macrismo.

Ver **La traición de la Sra diputada Elisa Carrió a la diputada**

“gorda Carrió”

Lo mismo ocurre con Miguel Ángel Pichetto, quien también en aquel 2017, desde su banca en la Cámara Alta, anunció que avalaba las medidas de Macri para reducir el déficit fiscal. Una postura totalmente contraria a la que sostuvo en tiempos de la Cámara Baja de 2001, cuando se opuso fieramente al ajuste del 13% de los jubilados, y otras medidas para conseguir el “déficit cero”.

Ver La traición del senador Pichetto al diputado Pichetto

Las carreras políticas

Basándose en un trabajo de Mark Jones, el ensayo apunta también a las carreras previas de los legisladores argentinos antes de asumir sus bancas en el Congreso. Para eso, se hizo una selección de diputados elegidos entre 1991 y 1999 y de senadores elegidos entre 1986 y 2001. Una de las principales conclusiones es que el 97% de esos diputados y el 100% de esos senadores, ocuparon una posición en el gobierno o en un partido político inmediatamente antes de su elección

Y que la mayoría de esas posiciones tuvieron lugar en la provincia de origen de los diputados (62%) y de los senadores (54%). Finalmente, la centralización provincial de las carreras políticas es más fuerte entre los legisladores de los partidos dominantes, como son el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR).

Es importante aclarar que hablamos de datos anteriores al estallido social de diciembre de 2001, con la proclama del “que se vayan todos”. Pero aún así, el descrédito a esos partidos tradicionales impulsó la creación de frentes amplios, cuyos triunfantes fueron Frente para la Victoria, Cambiemos, y Frente de Todos.

En ello una parte importante del peronismo se alineó con sectores progresistas en el primero y el tercero. Mientras que

en el segundo, el radicalismo se ocupó del trabajo territorial a la hora de cosechar votos, lo mismo que hizo el peronismo con el kirchnerismo.

La conexión subnacional y la política provincial

"*Los dos partidos mencionados han ejercido un gran dominio subnacional. El PJ controló un promedio de 63% de los gobiernos provinciales entre 1983 y 2010, con la UCR en segundo lugar con un promedio de 24%. Durante este periodo ningún otro partido controló más de una provincia*", continúa el análisis del informe. De hecho, los casos excepcionales como el Partido Socialista en Santa Fe, o el Movimiento Popular Neuquino en Neuquén, nunca lograron gobernar otro distrito por fuera de esas fronteras provinciales.

Otra notable característica de los gobiernos provinciales es el alto grado de repetición de nombres. Citando un trabajo de Andrés Ardanaz, el ensayo sostiene de manera polémica que los gobernadores, "*son más influyentes cuanto más retrasada social y políticamente es su provincia y cuanto mayor ha sido el avasallamiento de la división de poderes, que han construido en su propia provincia*".

Al respecto se pueden tomar ejemplos obvios, como el mediatizado caso del eterno gobernador pejotista Gildo Insfrán en Formosa. Pero también los que no tienen la misma cobertura mediática, como es el caso del gobernador radical Gerardo Morales en Jujuy, quien apenas asumió realizó una reforma judicial "a la menemista", ampliando los cargos del máximo tribunal judicial y seleccionando los nuevos integrantes a dedo. Pero también, desde este portal, se ha mencionado reiteradamente el caso de Córdoba y su "cordobesismo", sin que eso genere coberturas ni en los medios locales, ni los nacionales.

Ver [El gobernador Juan Schiaretti amo y señor de Córdoba]

Para el trabajo de Spiller-Tommasi, todo esto se explicaría

por las medidas económicas monetarias de los años noventa, impulsadas durante la presidencia de Carlos Menem, que incrementaron el poder de los gobernadores en dos dimensiones. Por un lado, la descentralización del gasto, que transfirió una inyección de más recursos fiscales a los gobiernos de las provincias.

Ver [EDUCACION: El Cordobesismo lidera su privatización]

Por el otro, la mutación que padecieron las políticas estratégicas que apuntaban a la construcción de un Estado de Bienestar, y que ahora pasaron a ser planes sociales aplicados para el ejercicio del clientelismo. *"En resumen, la dominación ejercida por los líderes de partido provinciales sobre el proceso político en sus respectivas provincias se basa principalmente en el patronazgo, el* ***pork barrel*** («barril de tocino» término político despectivo referido al dinero que disponen los legisladores en destinarlos a obtener votos en sus localdides) *y el clientelismo*", sintetizan los autores.

Otro punto a mencionar es que "*el jefe del partido regional evita conflictos internos, pues estos incrementan la influencia del partido nacional y la independencia de sus legisladores*". Por ende, los gobernadores tienen tanto los incentivos como los medios para concertar una lista negociada de candidatos, donde imponen a sus preferidos, cooptan adversarios potenciales, o negocian exitosamente un acuerdo con otras facciones del partido. En contraste, cuando el partido provincial es oposición en el nivel provincial, los recursos a disposición de su líder son mínimos en comparación con los que posee un gobernador.

El Senado argentino en perspectiva comparada

Los mencionados autores subrayan un estudio de Mariana Llanos, el cual sugiere que el Senado argentino es un órgano de formulación de políticas más débil y con menores capacidades técnicas que el Senado de Brasil. Ya que el 85% de senadores

argentinos encuestados manifestó que el gobierno de su provincia es muy importante en sus decisiones, en contraste con los senadores de Brasil, donde dieron la misma respuesta un 64%.

A su vez, dos tercios (66 %) de los legisladores argentinos afirmaron que obtener recursos para sus respectivas provincias es una parte muy importante de su actividad legislativa, y solo lo es el 45% para los ediles brasileros. Cuando se les preguntó si inclinarían sus intereses hacia sus provincias o hacia sus partidos en caso de que hubiera un conflicto entre ambos, el 80% de los senadores argentinos dijo que siempre favorecería el punto de vista de su provincia, y solo el 6% afirmó que siempre se inclinaría por el partido. En el caso de Brasil, únicamente el 55% de los senadores dijo que siempre votaría por sus provincias, mientras que el 13% respondió que siempre favorecería el punto de vista de su partido.

El juego fiscal federal que pasa por el Congreso

"Las provincias llevan a cabo una gran parte del gasto público total, pero recaudan una fracción relativamente menor de los impuestos. El gasto de las provincias es del orden del 50% del gasto consolidado total del sector público argentino. Esta cifra se acerca al 70% si se excluye el sistema de pensiones y se focaliza en los gastos "más discrecionales". Además, el tipo de gasto en manos de los gobiernos provinciales tiende a ser políticamente atractivo (como el gasto en empleo público y en programas sociales) porque es más cercano a los intereses de las jurisdicciones representadas con base territorial.

"En promedio, las provincias financian únicamente el 35% de ese gasto con ingresos propios. El resto de su gasto se financia a partir de un fondo común de recursos recaudados por el Estado nacional, de acuerdo con el mecanismo de la Coparticipación Federal de Impuestos", explica el citado informe.

Es decir, que por un lado, es la estructura fiscal que lleva a que muchos políticos profesionales estén más interesados en desarrollar sus carreras en el ámbito provincial, que hacerlo en el Congreso Nacional. Pero por el otro lado, los gobernadores, los más poderosos en las provincias, necesitan de la asignación de fondos nacionales (impuestos y coparticipación, entre otros) para poder proveerse de recursos adicionales. Siendo en el Congreso donde se discuten esencialmente estas cuestiones.

Por ende, el problema radica en que los gobernadores provinciales, que cuentan con un horizonte temporal más prolongado que otros jugadores, tienen un bajo interés en los bienes públicos nacionales que apunten a la estabilidad macroeconómica, ya que su interés primario es el acceso al fondo común de recursos fiscales.

El débil *enforcement* del Poder Judicial

La siguiente tabla muestra la duración promedio de quienes integran las Corte Supremas de Justicia de distintos países. Allí vemos que los países de América Latina aparecen en el pie de la lista, donde nuestro país figura con un promedio de 4,4 años de duración. A diferencia de países que la encabezan como Estados Unidos, Noruega y Nueva Zelanda, que superan los 15 años.

Cuadro 3.5 Duración promedio de las Cortes Supremas de Justicia, países seleccionados, 1960-90 (número de años)

País	Duración judicial	País	Duración judicial
Estados Unidos	18,8	Reino Unido	6,4
Noruega	16,2	Sri Lanka	5,8
Nueva Zelanda	15,3	Chile	5,7
Malasia	14,7	Zambia	5,6
Irlanda	14,7	Ghana	5,5
Australia	14,6	India	5,4
Singapur	14,5	Botsuana	5,2
Canadá	14,2	Filipinas	4,9
Bélgica	13,2	Zimbabue	4,6
Guyana	12,7	Kenia	4,6
Alemania, RF	12,2	Malawi	4,6
Países Bajos	12,1	Pakistán	4,4
Italia	11,1	Argentina	4,4
Jamaica	10,9	Perú	4,0
Trinidad y Tobago	10,6	Rep. Dominicana	3,6
Nigeria	10,1	Camerún	3,3
Sudáfrica	8,3	México	3,3
Bangladesh	8,1	Honduras	2,8
Brasil	7,2	Colombia	1,9
Nicaragua	7,1	Ecuador	1,9
Sudán	6,8	Guatemala	1,8
Francia	6,6	Paraguay	1,1
Israel	6,5		

Fuente: Henisz (2000).

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

El problema de la longevidad de los jueces de la Corte

Nuevamente hay que advertir sobre éste punto, a partir de la experiencia en la historia argentina reciente. Nuestro país ha vivido momentos donde la pretensión de los magistrados para poder llegar o para perpetuarse en su sitial, desencadenó sospechosas maniobras que han puesto en duda la administración

de justicia.

El caso más emblemático lo deparó el polémico fallo que otorgó el beneficio del “2 x 1” para reducir la condena a personas condenadas por cometer crímenes de lesa humanidad. El que al final tuvo que ser cambiado, luego de las grandes movilizaciones que se sucedieron de manera simultánea en todo el país.

Con votos divididos, el fallo fue avalado por los juristas Carlos Rosenkrantz y Horacio Rosatti, ambos designados en esos puestos por el presidente de ese entonces, Mauricio Macri. Quien además inusitadamente, apenas asumió su mandato, pretendió nombrarlos por decreto, sin intervención del Congreso.

Ver **La ostensible ilegalidad del decretazo con el que Macri avanzó sobre la Corte Suprema**
Ver **El decreto de Macri respecto la Corte Suprema, un inconstitucional atentado contra el Federalismo**

El otro voto lo aportó la ministra Elena Highton de Nolasco, a cambio de lograr su permanencia eterna en la Corte no obstante haber superado los 75 años que fija la Constitución. Mediante el fraude judicial de un amparo que ella interpuso y el gobierno de Macri objetó, pero al que no apeló, cuando salió favorable a la pretensión de la señora ministra.

Ver **Corrupción en la Corte Suprema: cómo el Gobierno compró el voto de Highton de Nolasco para el 2×1 en lesa humanidad**

Es decir, a contrapelo del trabajo de Spiller y Tommasi, el afán de los magistrados para llegar a su sitial, o para rehusarse a jubilarse, es susceptible de suscitar quid pro quo secretos y delictuales, para que dicten sentencias deleznables. Siendo el ejemplo anterior no menor, al haber sido la primera vez en toda la historia nacional, que el máximo tribunal tuvo que arrepentirse de un fallo propio, tras que el pueblo se manifestó masivamente en las calles.

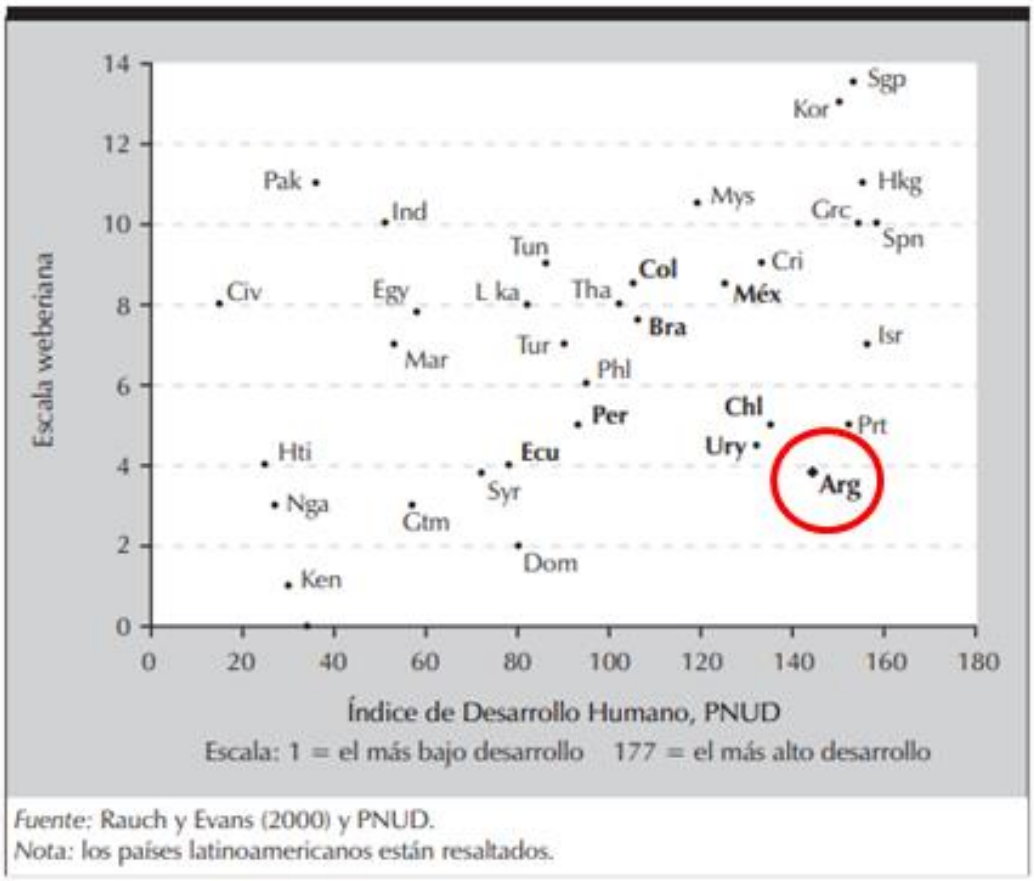
Y sin embargo los autores de esta notable fechoría judicial, el gobierno de Cambiemos, se presentan ahora como defensores de la República y la división de los poderes.

Una burocracia sin un objetivo de largo plazo

Finalmente, para ir llegando al cierre de la nota, los mencionados autores seleccionaron una treintena de países, a los que se les asignó lo que denominan una escala o índice de "weberianismo", en honor al sociólogo moderno Max Weber. En los cuales a partir de un determinado cuestionario, se arribó un índice que mide el grado por el cual una administración pública recluta personal, con la garantía de que ésta ejerza una carrera predecible a largo plazo.

Comparando a su vez esos datos con sus respectivos índices de desarrollo humano calculados por la ONU, tal como se puede ver en el siguiente gráfico. Donde Argentina aparece como un *outlier* (un dato estadístico poco usual) al contar con una muy débil burocracia en comparación con su nivel de desarrollo humano.

Gráfico 3.1 Índice de "weberianismo" de la burocracia en relación con el desarrollo humano en 35 países en desarrollo



Fuente: Rauch y Evans (2000) y PNUD.
Nota: los países latinoamericanos están resaltados.

"*El desarrollo de una burocracia profesionalizada se ha visto impedido por la falta de actores con interés de largo plazo en el sector público argentino*", insisten Spiller y Tommasi. "*Donde el incentivo clave de los legisladores es atender los intereses de los líderes de partidos provinciales quienes, a su vez, no están particularmente interesados en la calidad (o en la mayoría de los casos en el contenido) de formulación de políticas nacional*".

Los comienzos del «republicano» gobierno de Macri el caso más notorio

Un ejemplo notable en los últimos años en relación a la imbricación y tensión de poderes entre el gobierno nacional y los estados provinciales, sucedió durante los comienzos de la presidencia de Mauricio Macri. Cuando apenas asumir derogó el DNU de su antecesora, Cristina Fernández de Kirchner, con el

que está acorde con un fallo de la Corte Suprema renunció al 15% de la coparticipación que el Estado Nacional se había apropiado para devolviéndosela a las provincias.

La motivación de Macri para esa derogación, fue a los efectos de tomar una prenda, con la cual presionar a los gobernadores de las provincias, para que el Congreso apruebe los DNU y otros decretazos con los que inauguró su gestión.

Entre ellos, la denominada "Reparación histórica" a los jubilados, que con esta excusa permitió entre otras cosas, un blanqueo de capitales del que se beneficiaron los familiares del presidente, y de quienes habían fugado enormes sumas de divisas al exterior, y habían sido delatados por una masiva filtración de datos bancarios.

Ver **El trasfondo de los ilegales decretazos de Macri (I)**
Ver **El trasfondo de los ilegales decretazos de Macri (II)**

Esta maniobra del "republicano" gobierno de Macri, estuvo impregnada de ilegalidad, abuso de autoridad, y falsedad. No obstante que los propios gobernadores, que se supone que se vieron perjudicados por esa derogación, podían haberla cuestionado, al ser un derecho ya adquirido por parte de las provincias. Pero consintieron calladamente con el despojo, al estar condicionados por otras prebendas y obras a otorgar por el gobierno nacional. Razón por la que previsoramente, el gobierno macrista pasó al ministerio del Interior, las áreas de Obras Públicas y Vivienda.

Ver **Delinquiendo Macri corre con la vaina a una oposición cooptada**

¿Un problema intrínseco o extrínseco?

"*Resulta claro que, a menos que haya algunos cambios fundamentales en las prácticas del juego político, Argentina continuará experimentando vaivenes y políticas de baja calidad, independientemente de su orientación*", declaran los

autores en la conclusión final de su ensayo. Quienes como se señaló al comienzo de la nota, sostienen que las "*las malas políticas económicas" no son "malas" solo por su "contenido*", sino por las "*características de las políticas y al proceso de formulación de políticas*".

El problema de éste razonamiento es que reduce los problemas y distorsiones a una raíz meramente institucional interna, dentro del funcionamiento de la administración pública nacional. Sin tomar en cuenta la incidencia que tienen otros poderosos actores externos, que irradian su influencia adentro del país.

Tal es el caso eterno y más grave de la deuda externa, que se inició con la gestión del primer presidente "republicano", como fue Bernardino Rivadavia 200 años atrás. Y no obstante sigue agudamente vigente en la actualidad. Lo que pone en tela de juicio el argumento que semejante estiramiento bicentenario sea producto de una sucesión de "malas formulaciones" de políticas locales.

Sin sopesar qué a los países centrales les resulta altamente conveniente que los países periféricos queden subsumidos a los intereses de sus acreedores externos. Siendo notable y altamente elocuente, que el Congreso nunca haya concretado alguna investigación respecto a ella.

Ver Altas autoridades de EEUU reconocen que la deuda es un instrumento de dominio
Ver Las malas praxis del FMI (1) 1976 – 2006 Resumen
Ver Las malas praxis del FMI (2) Introducción y Dictadura Militar
Ver Las malas praxis del FMI (3) – Alfonsín la deuda y la década perdida
Ver Las malas praxis del FMI (4) – Menem y la ejecución de Argentina por la deuda externa impagable
Ver Las malas praxis del FMI (5): su defección criminal respecto la convertibilidad 1 $ = 1 u$s

Ver Las malas praxis del FMI 6: De la Rúa y el Blindaje, el boquete para el vaciamiento de los bancos

Por otro lado, los gobernadores de las provincias desde tiempos históricos también han jugado el papel de ser cooptados por poderosos intereses externos. Siendo al respecto un caso notable el máximo referente político de la provincia de San Juan, el ex gobernador y hoy presidente del PJ, José Luis Gioja.

Cuyo crecimiento político en las últimas tres décadas, se concretó a la par del crecimiento de las inversiones de grandes empresas mineras extranjeras. Habiendo sido el operador de esos mega intereses, primero desde el Congreso Nacional, con el establecimiento de una legislación acorde. Y luego durante su gestión como gobernador de San Juan, con la que benefició directamente a la Barrick Gold, cometiendo incluso atropellos ambientales con violación de la Ley de Protección de Glaciares.

Ver Barrick Gold y megaminería ilegal: protegidas tanto por el kirchnerismo como por el macrismo
Ver Gioja: El lobista de oro de Barrick Gold

Por ende, la resolución del mal funcionamiento del Congreso Nación, no solo debe contar con la voluntad de los legisladores de generar una reforma que le dé un sólido estabilidad institucional. Sino también la transparencia para impedir que los poderes de lobby internos y externos, entorpezcan el dictado de leyes que propicien un Estado de Bienestar que alcance a toda la sociedad.-