

Informe de Economía e Instituciones

Escuela de Economía. Programa de Estudios en Economía e Instituciones
Año 4, N° 6, diciembre 2011

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Informe de Economía e Instituciones [en línea], Año 4 N° 6 (2011, diciembre). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía. Programa de Estudios en Economía e Instituciones. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-economia-instituciones-06-2011.pdf> [Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).



**Escuela de Economía
Programa de Estudios en Economía e Instituciones**

Informe de Economía e Instituciones

**Año 4 – Número 6
Diciembre de 2011**

Índice

Resumen Ejecutivo2

Columnas:

- **Con adecuadas instituciones las personas cooperan en la búsqueda del bien común**
Patricio Millán..... 3
- **Los subsidios, la eficiencia y la equidad**
Fernando Nicchi 5
- **Presidencialismo versus Parlamentarismo, enésima batalla**
Santiago Alles 9

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Consejo Consultivo: Dr. José María Dagnino Pastore, Dr. Patricio Millán

Asistente de Edición: M. Paula Marcato

Email: peiuca@uca.edu.ar **Tel:** 4338-0649

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

Economía e Instituciones

Resumen Ejecutivo

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna **“Con adecuadas instituciones las personas cooperan en la búsqueda del bien común”** el autor busca destacar la contribución a la economía hecha por Elinor Ostrom, quien recibió el premio Nobel en el 2009. A lo largo de numerosos experimentos e investigaciones sobre el comportamiento de las personas frente a los dilemas sociales, Ostrom desafió las teorías clásicas para concluir que los individuos van más allá de la maximización de beneficios, siendo ellas mismas capaces de encontrar mecanismos adecuados para resolver los problemas sociales que enfrentan. El objetivo de toda política pública debe ser el diseño de instituciones que desarrollen las capacidades humanas. Mediante la experiencia se comprueba que a través de adecuadas instituciones las personas cooperan en la búsqueda del bien común. La confianza aparece así como un elemento clave para el diseño de las mismas.

Culminadas las elecciones el gobierno decidió discontinuar el monto de los subsidios, como una medida para alcanzar una mejor redistribución de la riqueza. En la segunda columna **“Los subsidios, la eficiencia y la equidad”** la pregunta central es si existe contraposición entre eficiencia y equidad en esta medida. El problema principal de los subsidios es que producen un gran derroche de recursos. Por lo tanto, si bien subsidiar a los sectores de menores recursos y no hacerlo con los sectores de mayor poder adquisitivo resulta en un primer momento equitativo, no deja de producir una ineficiencia al continuar despilfarrando recursos. Frente a esto surge la alternativa de entregar un subsidio en dinero para compensar la pérdida de subsidio en los sectores más vulnerables. El autor afirma que la quita del subsidio a ciertos sectores así como el establecimiento de tarifas justas son un elemento clave para la asignación eficiente de los recursos. Tanto el objetivo de eficiencia como el de equidad pueden ser perseguidos de manera simultánea, teniendo en cuenta la estabilidad, claridad y simplicidad de las reglas de juego

En la tercera columna **“Presidencialismo versus Parlamentarismo, enésima batalla”** se hace referencia al debate en torno a una reforma constitucional que habilite una nueva reelección que podría incluir el reemplazo del presidencialismo por el régimen parlamentario. Es por esto que a lo largo del artículo se exponen los argumentos en pro y en contra de la reforma hacia el parlamentarismo. Entre ellos se mencionan el hecho de que en un sistema parlamentario la toma de decisiones está más concentrada en el ejecutivo que en un sistema presidencial; en un régimen parlamentario se cuestiona también la estabilidad del gobierno frente a la seguridad de mandatos fijos en el presidencialismo. Y por último se pone en duda el paso de un sistema a otro por considerar al sistema parlamentario inadecuado con la cultura política argentina. De todas formas, el autor concluye que la idea de una reforma parlamentaria no es nueva en nuestro país, sin embargo llama la atención el hecho de que los argumentos, tanto a favor como en contra de la misma, no estén bien definidos todavía hoy, a pesar de los avances de los estudios en política comparada al respecto.

Columnas

Con adecuadas instituciones las personas cooperan en la búsqueda del bien común¹

Por Patricio Millán Smitmans*

El Premio Nobel de Economía 2009 fue otorgado en forma conjunta a la Profesora Elinor Ostrom de la Universidad de Indiana y al Profesor Oliver Williamson de la Universidad de California – Berkeley. Elinor Ostrom es la primera mujer que recibe el Premio Nobel de Economía. Para muchos su selección fue una sorpresa y aún hoy su contribución es desconocida por la mayoría de los economistas. Lo que la hace aun más interesante su caso es que ella tiene un Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de California y – según su propia biografía– en su oportunidad no fue aceptada en el Doctorado en Economía de la misma universidad.

Elinor Ostrom nació en Los Angeles, California, en 1933 y creció en la pobreza con una madre divorciada en medio de la Gran Depresión. Nadie en su familia había ido a la universidad, pero ella se inscribió en la Universidad de California a pesar de la oposición de su madre. Para financiar sus estudios tuvo diversos trabajos ocasionales y una vez que los completó sólo obtuvo un puesto secretarial en una empresa exportadora de material electrónico, a pesar de haberse graduado con honores. A los 24 años regresó a la Universidad de California y fue admitida para un Ph. D. en Ciencias Políticas. Allí participó en un equipo de investigación sobre el uso del agua en el sur de California y se interesó por primera vez analizar como las personas actúan cooperativamente en la gestión sustentable de un recurso común. El supervisor del equipo era el Profesor Vincent Ostrom, con quien se casó en 1963 y se trasladó a Bloomington, Indiana, cuando él fue nombrado Profesor Titular de la Universidad de Indiana.

Después de enseñar algunos años, Elinor Ostrom también obtuvo un cargo de Profesor Titular en la Universidad de Indiana y con su esposo crearon un Workshop en Teoría Política y Análisis de Políticas. La idea del Workshop era reunir a especialistas en ciencias políticas, economía, sociología, derecho y otras disciplinas para estudiar como los arreglos institucionales afectaban el comportamiento de las personas y los resultados de las políticas públicas. A comienzos de los 90 el trabajo del Workshop se expandió internacionalmente y se crearon centros afiliados en numerosos otros países.

...buscaba reunir a especialistas en diversas disciplinas para estudiar cómo los arreglos institucionales afectan el comportamiento de las personas y los resultados de las políticas públicas

La nota de la Real Academia de Ciencias de Suecia que le otorgó el Premio Nobel indica: "Elinor Ostrom ha desafiado la creencia generalizada que la propiedad comunal es ineficientemente gestionada y que debería ser regulada por las autoridades centrales o privatizada. Basada en numerosos estudios del manejo

¹ Adaptación de un artículo sobre Elinor Ostrom publicado en la revista "Empresas" de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (ACDE) en Diciembre 2011.

* Director Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" Pontificia Universidad Católica Argentina

por los usuarios de los recursos pesqueros, tierras de pastoreo, bosques, lagos y acuíferos, Ostrom concluye que los resultados son la mayoría de las veces mejores que lo que predicen las teorías convencionales. Ella concluye que los usuarios frecuentemente desarrollan sofisticados mecanismos para la toma de decisiones y para el cumplimiento de reglas para resolver los conflictos de intereses e identifica las condiciones que promueven resultados satisfactorios”.

El problema de la sobre explotación de los recursos comunales, en los cuales el consumo de una persona reduce la disponibilidad de los otros que tienen acceso a él, ha preocupado desde hace años a muchos economistas y expertos sociales. Los usuarios individuales que pretenden maximizar sus beneficios actúan en forma perjudicial para el conjunto social y terminan destruyendo la propiedad común. El problema se conoce como la “tragedia de los bienes comunales”, por un artículo escrito en 1968 por el biólogo Garret Harden (“The Tragedy of the Commons”). Los economistas han propuesto dos soluciones: la privatización o el control por el Estado de los recursos comunales. A través de un extenso trabajo de campo, analizando mas de 500 situaciones reales, Elinor Ostrom llegó a la conclusión que estas soluciones extremas no son necesarias: las personas son capaces de cooperar y pueden encontrar soluciones adecuadas a los dilemas sociales que enfrenta el conjunto”.

Ostrom llegó a la conclusión de que las personas son capaces de cooperar y pueden encontrar soluciones adecuadas a los dilemas sociales que enfrenta el

Un ejemplo concreto son los análisis realizados por el Centro para el Estudio de la Diversidad Institucional de la Profesora Ostrom sobre los mecanismos de gobernabilidad para la protección de los bosques y la biodiversidad. Estos estudios incluyeron 163 bosques en países tan diversos como Bolivia, Colombia, Guatemala, Méjico, India, Kenia, Nepal, Tanzania, Tailandia, Uganda, Etiopia, Estados Unidos y China. La recomendación de política pública favorita para estos casos es “establecer áreas de protección controladas por el Estado”, pero la muestra analizada incluía además áreas de propiedad privada y de propiedad comunal. La conclusión fue que el régimen de propiedad no es la principal variable que explica el éxito o el fracaso en la protección de los bosques y la biodiversidad. Ello depende fundamentalmente de cómo los mecanismos de gobernabilidad se adecúan a la situación local, como se establecieron y desarrollaron las reglas específicas para el manejo de los recursos y si los usuarios consideran que el sistema establecido es legítimo y equitativo. Hay numerosos casos en los cuales los gobiernos adoptan decisiones y reglas desde el centro, sin considerar la opinión y situación de la población local, en los cuales la deforestación aumenta y otros en que la propiedad comunal funciona eficientemente.

Para interpretar el extenso material recolectado en sus trabajos de campo, Ostrom usa los conceptos de teoría de los juegos, especialmente los conceptos desarrollados por Robert Aumann (Premio Nobel de Economía 2005) sobre cooperación en juegos repetitivos. Ella y otros de sus discípulos también han realizado numerosos experimentos de laboratorio sobre el comportamiento de las personas frente a los dilemas sociales. Estos trabajos de laboratorio le han permitido establecer las condiciones que facilitan la cooperación entre las personas y los contextos en que operan las sanciones que se establecen para aquellos que se desvían de las normas establecidas.

La Profesora Ostrom concluye que las personas humanas tienen una estructura motivacional mucho más compleja que la maximización de beneficios que tradicionalmente sostiene la teoría económica y que ellas son capaces de

encontrar mecanismos adecuados para resolver los dilemas sociales que enfrentan. Las reglas impuestas desde arriba por la autoridad pueden o no funcionar, pero no deben ser el principal instrumento. El objetivo de la política pública debe ser el diseño de instituciones que hagan florecer las diversas y variadas capacidades humanas. Esto incluye aspectos como la capacidad de aprender, de innovar, de adaptar, de confiar y de cooperar para obtener resultados más efectivos, equitativos y sostenibles.

La creación de confianza entre los individuos es un factor clave para resolver los problemas sociales y para diseñar adecuadas políticas públicas.

Tradicionalmente estamos acostumbrados a considerar que existe sólo una dicotomía entre el mercado y el Estado. La profesora Ostrom nos hace presente que esta es una versión simplista de la economía y que hay una gran diversidad de arreglos institucionales. Algunos de estas alternativas pueden ser más eficientes y justas que las visiones tradicionales de dejar todo al mercado o al Estado. Las personas humanas no son exclusivamente seres individualistas y maximizadores de su utilidad personal como enseña la teoría economía tradicional. Las experiencias empíricas reales y las pruebas de laboratorio demuestran que con adecuadas instituciones las personas cooperan en la búsqueda del bien común. La creación de confianza entre los individuos es un factor clave para resolver los problemas sociales y para diseñar adecuadas políticas públicas.

Los subsidios, la eficiencia y la equidad

Por Fernando Nicchi*

"La rareté augmente le prix." (Anónimo)

De manera casi imperceptible desde el año 2002 y con un crecimiento casi geométrico desde 2006 hasta la fecha, los subsidios por parte del Estado a diversos servicios públicos, entre ellos el agua, el gas y la electricidad, han sido moneda corriente en nuestro país. Tal es así que las decenas de miles de millones de pesos en cuestión han puesto en jaque las cuentas públicas. Por este motivo es que, superadas las elecciones presidenciales y en vísperas del recambio de período administrativo, el gobierno decidió tomar las riendas sobre este asunto y frenar el deterioro de sus cuentas, morigerando los montos destinados a subsidiar esos servicios.

Una aclaración preliminar que es necesario realizar en este momento es que nos estamos refiriendo exclusivamente a los subsidios que percibe la demanda sobre el precio que paga por los servicios. Otra cuestión, en este caso agravante, es si el precio total que recibe la oferta, sumando lo que pagan los usuarios y el monto del subsidio, es de veras suficiente para retribuir los costos, los gastos y las inversiones necesarias para un desarrollo sostenible de la actividad. Si bien esto último escapa al alcance del presente artículo, podemos adelantar que la respuesta es negativa. Que no es posible solventar la operación y mantenimiento de las redes y además realizar las inversiones necesarias para

* Doctor en Economía (UCA), Ingeniero eléctrico (UBA). Es Profesor de Economía de la energía y Economía de la Regulación en la UCA y UBA y consultor en temas de su especialidad.

realizar las ampliaciones al ritmo del crecimiento de la demanda. Pero eso es harina de otro costal. En este trabajo nos circunscribiremos únicamente al tratamiento de los subsidios que percibe la demanda.

[la] medida... pretende implementar una redistribución de la riqueza, mediante la discontinuidad de una parte importante de los subsidios ...

Como es de público conocimiento, una parte importante de esos subsidios serán discontinuados de aquí en más tomando en consideración cuestiones relacionadas con la equidad social. En efecto, entre las primeras medidas se encuentra la remoción total de los subsidios solamente en determinados barrios de alto poder adquisitivo. Se trata de

una medida que pretende implementar una redistribución de la riqueza mediante la aplicación directa de subsidios, alimentados con fondos del tesoro nacional, a servicios recibidos por sectores de menor poder adquisitivo, o que por un motivo u otro se pretende beneficiar, como es el caso también de las PyMEs.

Es cierto que, para algunos autores, la función central del Estado moderno es la redistribución de la riqueza, ya que todas sus funciones podrían ser realizadas privadamente, a no ser por el efecto desigual con que alcanzarían a los distintos segmentos de la población. Pensemos en la posibilidad de prestar de manera privada servicios como la educación, la salud, la seguridad, e incluso la justicia (en el extremo) que podría resolverse mediante tribunales arbitrales como los que se utilizan en las bolsas de comercio, etc. Seguramente se trate de una postura un tanto extremista, pero admitamos por un momento que esto es así: que el objetivo último a perseguir por parte del Estado moderno sea el de redistribuir progresivamente, en alguna medida, la riqueza libremente generada en el mercado.

Aun así, para alcanzar tal redistribución, se aceptan algunos criterios que enumeraremos y describiremos brevemente, dejando para último término a aquellos que tenemos como principal preocupación en este trabajo: la eficiencia y la equidad.

En primer lugar debemos considerar la existencia natural y siempre presente de algún tipo de restricción presupuestaria. No se trata simplemente de sumar la cuenta del dinero que se necesita redistribuir y salir a recaudarlo mediante impuestos, porque esto podría enfriar la economía o provocar un nivel tal de evasión que traicionaría justamente el objetivo que se busca.

En una línea que en algún punto puede ser similar al anterior, se requiere la posibilidad de cierta estabilidad en el tiempo. Si el sistema no es sostenible a lo largo del tiempo, sino que conduce a su propia autodestrucción, entonces no sería aconsejable implementarlo bajo esas condiciones.

Otra cuestión a tener en cuenta con el tipo de gobierno de nuestros países es la del federalismo. La redistribución no se restringe únicamente a los distintos segmentos sociales sino que también debe considerar esa otra categoría que son los estados provinciales. En el caso de los subsidios, su distribución per cápita ha estado mayormente sesgada hacia la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la de Santa Cruz.

Un criterio interesante, aunque no taxativo, es el de tratar de redistribuir con el gasto y no con los impuestos. Si bien es posible hacerlo en ambas esferas, se considera más adecuado privilegiar la redistribución a través del gasto.

Otro aspecto importante es la simplicidad. No resulta prudente establecer un sistema alambicado de excesivas reglamentaciones para determinar quién es subsidiado y quién no, cuánto paga cada uno por cada tipo de servicio, etc., porque solamente se conseguirán mayores costos administrativos y la posibilidad creciente de cometer errores y distorsiones.

Llegamos por fin a los dos últimos: la eficiencia y la equidad. Queda claro que subsidiar a los sectores de menores recursos y no hacerlo con los sectores de mayor poder adquisitivo resulta, al menos inicialmente, a todas luces equitativo. Sin embargo, ni bien tomamos en consideración la eficiencia, pueden empezar a aparecer algunas sombras de duda.

En efecto, el problema con los subsidios, con los cruzados pero también con los directos, es que producen distorsiones en la asignación de recursos. Un consumidor que se enfrenta con un precio mayor al verdadero valor de un producto indudablemente consumirá menos, mientras que otro consumidor enfrentado con un precio menor al verdadero valor de un producto, pues consumirá de más.

Es así que la existencia de tarifas subsidiadas durante todo este tiempo no ha producido otra cosa que un gran derroche, por ejemplo de energía eléctrica, o de gas. Es por todos conocidos la venta récord de artefactos de aire

La existencia de tarifas subsidiadas durante todo este tiempo no ha producido otra cosa que un gran derroche

acondicionado y el aumento desmesurado del consumo eléctrico. Lo mismo pasa con el consumo de gas natural, al extremo de situaciones domésticas desquiciadas, en donde en pleno periodo invernal se abren las ventanas por exceso de temperatura, en lugar de disminuir el consumo de gas reduciendo la intensidad de la calefacción. Esto se refleja en la necesidad de importar gas natural, incluso gas natural licuado en barcos, o a enfrentar grandes dificultades para satisfacer la demanda eléctrica, requiriéndose el quemado de gas oil o fuel oil en ya ineficientes y sucias centrales del pasado.

Es por esto que la eliminación de los subsidios sobre la tarifa de los servicios detendrá, en alguna medida, el derroche y la ineficiencia. Pero la pregunta es: ¿se necesita mantener el subsidio sobre los sectores de bajos recursos, con su parafernalia de distinciones y reglamentaciones, en absoluto simples, en aras de la equidad? ¿Es que existe una contraposición entre la eficiencia y la equidad?

Sin pretender agotar una disquisición tan profunda y necesaria acerca del contrapunto entre la eficiencia y la equidad, este tema coyuntural que se nos presenta ofrece una buena oportunidad de abordarlo seminalmente, y a manera de provocación de ulteriores reflexiones. Y lo que aparece a primera vista, al menos en este caso, es que no se trata de que exista una oposición entre eficiencia y equidad, sino que más bien se trata de nociones independientes.

En efecto, el gobierno mantiene diversos sistemas de subsidios a ciertos sectores vulnerables: a la niñez mediante la asignación universal por hijo, a la vejez mediante el régimen de jubilaciones y pensiones, últimamente potenciado por su otorgamiento sin límites, incluso a población pasiva que se ha hecho beneficiaria sin casi tener aportes laborales durante la vida activa.

Es más, con los montos puestos en juego en los subsidios a los servicios públicos sería posible realizar sustanciales mejoras e incrementos en el régimen de jubilaciones y pensiones y en la asignación universal por hijo. En ese caso, la necesidad o no de recibir un subsidio ya estaría predeterminada mediante los

mecanismos que ya detentan esos sistemas. De hecho, serán esos los criterios utilizados centralmente para clasificar a los beneficiarios o no de mantener los subsidios sobre las tarifas.

El problema con mantener las tarifas subsidiadas, aun cuando se trate de la población de bajos recursos, es que se mantiene el derroche en el consumo de esos servicios. Si en lugar de subsidiar el precio de la energía, se les entrega un subsidio en dinero por un monto mayor en los ya existentes planes sociales, pues entonces cada persona decidirá en qué bien gastarlo. Si gastarlo en consumir más gas para caleccionarse o en comprar una campera de plumas. Pero con la nota particular de enfrentarse con los verdaderos valores, tanto del gas como de las camperas de pluma. Se trata del principio de soberanía del consumidor: nadie sabe mejor que sí mismo qué bien desea consumir más y cuál menos. Si en cambio se les entrega el servicio subsidiado, entonces la única opción es consumir mayores cantidades de ese bien. Esta situación no puede conducir sino al derroche.

Cada consumidor, enfrentado con un precio subsidiado del gas y con precios auténticos para las camperas de pluma, es conducido por una señal económica que lo sesga, falsa y distorsionadamente, hacia el consumo de gas. El gas, en realidad, no tiene bajo costo, pero el consumidor lo percibe como tal. Se termina destruyendo valor, ya que se consume algo que en verdad no se valora tanto como lo que realmente vale, pero que igualmente se lo consume por presentarse como poco valioso ante los ojos (y el bolsillo) del usuario. Si el consumidor se enfrentara con el verdadero valor de ese bien, y no valorándolo en esa cuantía, entonces no lo consumiría tan intensivamente. Es por eso que hacerlo a causa de tal distorsión constituye un derroche.

En esta eterna discusión aparece también una cuestión normativa: si los subsidios se entregan en efectivo, entonces se corre el riesgo de que los beneficiarios asignen el dinero a otros bienes no deseados (males), como el juego, el alcohol e incluso las drogas. Y esto no sería deseable. Se trata, por supuesto, de una visión paternalista, que al menos se contradice con el principio arriba citado de soberanía del consumidor: algunos individuos, en realidad, no sabrían precisamente qué es lo que más les conviene, y correspondería al gobierno guiar sus preferencias de consumo. Como ya se dijo, es una disputa que nunca termina de resolverse por su connotación moral y por su concepción sobre la naturaleza misma de la intervención del Estado.

La remoción de los subsidios provocaría un adecuado efecto sustitución, mientras que reforzar los planes sociales evitaría que los sectores vulnerables padezcan un efecto ingreso negativo

Pero lo que sí queda claro es que la remoción de los subsidios provocaría un adecuado efecto sustitución, mientras que el reforzamiento de los planes sociales blindaría a los sectores más vulnerables de padecer un efecto ingreso negativo. Esto significa

que esos sectores no verían afectado su poder adquisitivo pero que sí mutarían sus preferencias de consumo hacia otros bienes más apetecibles, disminuyendo la presión sobre los servicios hasta ahora subsidiados.

Más allá del alcance de esta columna, circunscripta a cuestiones microeconómicas, quedan por analizar los efectos macroeconómicos de la aplicación de medidas de esta naturaleza. Por citar un ejemplo, una pregunta muy interesante sería saber qué efecto tendrá sobre la inflación una remoción de los subsidios de la magnitud de la que se plantea. ¿El incremento de los precios relativos que perciben los usuarios en ciertos servicios provocará aun más

inflación, trasladándose generalizadamente al resto de los precios? ¿O más bien producirá un enfriamiento de la economía a través de un freno sobre la demanda que aplacará la presión inflacionaria? Tal vez sea más de lo último que de lo primero, pero todos estos interrogantes quedan para otro trabajo.

En definitiva, el establecimiento de tarifas justas y razonables, así como previsible y estables en el tiempo, constituye un elemento valioso como señal económica para la eficiente asignación de los recursos, con miras a un mayor desarrollo económico. La consideración de cuestiones de equidad también. Y ambos aspectos no tienen porqué ser contradictorios entre sí. Como hemos visto a lo largo de este trabajo, en este tema ambos objetivos pueden ser perseguidos de manera simultánea. Pero siempre teniendo en cuenta la estabilidad, claridad y simplicidad en las reglas de juego. Es la única manera de salvaguardar el desempeño institucional del sistema, el cual resulta central para un mejor desarrollo de nuestra sociedad.

Presidencialismo versus Parlamentarismo, enésimo capítulo

Por Santiago Alles*

El comienzo del segundo mandato de CFK pone un término fijo a su permanencia en el cargo, diciembre de 2015; y abre así la competencia por la sucesión presidencial. En ese escenario, ya sea como un proyecto real o sólo como una amenaza creíble que detenga el internismo, desde el 'kirchnerismo de paladar

[Se] ha impulsado la posibilidad de una reforma constitucional que habilite una nueva reelección... enmarcada en una reforma más amplia que podría incluir el reemplazo del presidencialismo

negro' algunos han impulsado la posibilidad de una reforma constitucional que habilite una nueva reelección. No obstante, la maniobra no se lanza con un fin reeleccionista aislado, que lejos esta de ser una novedad,² sino enmarcado en una reforma más amplia, que podría incluir el reemplazo del presidencialismo.

Sin embargo, la introducción de un régimen parlamentario, tal como reflexionaba Hugo Dalbosco en estas páginas,³ implica introducir profundas alteraciones en el diseño institucional. Y la discusión sobre la 'cuestión del parlamentarismo', que se remonta al menos a los trabajos del Consejo para la Consolidación de la Democracia,⁴ por repetida no deja de ser no obstante llamativa, porque, cada vez que resurge, lo hace por las malas razones. Y por 'malas' no se refieren 'deshonestas' sino 'inadecuadas': la literatura sobre política comparada indica que tanto sus críticos como sus defensores parecen sostener sus posiciones en lo que uno y otro no son. Repasemos aquí tres argumentos recurrentes.

* Santiago Alles es doctorando en Ciencia Política (Rice University), Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca) y licenciado en Ciencia Política (UCA). Anteriormente fue profesor de política comparada y política latinoamericana (UCA).

² "Avanza un plan del kirchnerismo para alejar del PJ a la Presidenta". *La Nación*, 28/02/2011. "Los ultra K sueñan con una 'Cristina eterna' reformando la Constitución". *Perfil*, 28/02/2011.

³ Hugo DALBOSCO. "Sobre reformas y mutaciones". *Informe de Economía e Instituciones*, 4 (5), 2011, pp. 3-5.

⁴ Cfr. Carlos S. NINO. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press, 1996.

Por un lado, en ocasiones la proclama parlamentaria se lanza como una reacción frente a la exuberancia del poder presidencial. Estos argumentos señalan con preocupación la concentración de la iniciativa política en el ejecutivo, ya sea por su poder de decreto (y dicen que 'el presidente gobierna solo'), como así también por la debilidad del legislativo (señalando que 'el Congreso es la escribanía presidencial').⁵ Y es muy posible que el presidente argentino tenga demasiado poder, no obstante lo cual hay que decir que el proceso de toma de decisiones en un sistema parlamentario está aún más concentrado en el ejecutivo, el cual con regularidad cuenta con el apoyo de una disciplinada mayoría parlamentaria, suficiente para pasar legislación sin mayores dilaciones. El resultado es que un primer ministro tiene más éxito para lograr la aprobación de sus proyectos y también, sobre el total de la legislación sancionada, es mayor la proporción por él iniciada.⁶ La historia de un primer ministro con apoyo del Parlamento no es una historia deliberativa: las llamadas al diálogo 'sin sectarismos' se acaban en el instante en que terminan los discursos eufóricos el mismo día de la elección, tras lo cual la política se reduce a 'pasar el rodillo'.

Más aún, esto no ha sido una desviación producto del mal desempeño de las instituciones, sino resultado de la misma concepción de uno y otro sistema. El diseño de la figura presidencial, desde sus orígenes en los debates de los *Federalist papers*,⁷ buscó dividir el poder por medio del enfrentamiento de ramas de gobierno cuidadosamente separadas, como una forma de detener potenciales arrestos populistas. Este diseño más tarde se difundió a lo largo de toda América Latina, aunque en una versión políticamente más conservadora y socialmente más excluyente.⁸ En suma, las etiquetas deben ser muy engañosas, a juzgar por las columnas de algunos conocidos editoriales; pero cualquier curso introductorio de política comparada enseña que el ejecutivo enfrenta mayores desafíos de la legislatura en un sistema presidencial, que en uno parlamentario.

El ejecutivo enfrenta mayores desafíos de la legislatura en un sistema presidencial que en uno parlamentario.

Por otro lado, el argumento común a numerosas críticas de una reforma hacia el parlamentarismo pone en duda la estabilidad del gobierno, siempre a punto de perder el voto de confianza de la mayoría, frente a la seguridad que prometen los mandatos fijos en el presidencialismo. La afirmación, no obstante, no puede ser más llamativa. Si algo la literatura ha sostenido por años, ha sido precisamente lo contrario: los sistemas parlamentarios, de acuerdo al canónico argumento de Juan Linz,⁹ (a) no presentan conflictos derivados de la doble legitimidad del presidencialismo, (b) evitan el aislamiento del gobierno, al contar en todo momento con el apoyo del parlamento, (c) no presentan juegos de suma-cero en la distribución del poder, y (d) estimulan un estilo político más

⁵ Para una revisión del poder de decreto presidencial y del rol del Congreso, cfr. Gabriel NEGRETTO. "¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina". *Desarrollo Económico*, 42 (167), 2002, pp. 377-404. Scott MORGENSTERN y Benito NACIF. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002. Mariana LLANOS. "El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)". *Desarrollo Económico*, 38 (151), 1998, pp. 743-770.

⁶ Cfr. Jose Antonio CHEIBUB. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2007.

⁷ Alexander HAMILTON, James MADISON y John JAY. *The Federalist Papers*. New York, NY: Bantam Classics, 1982.

⁸ Cfr. Roberto GARGARELLA. *The Legal Foundations of Inequality: Constitutionalism in the Americas, 1776-1860*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2010.

⁹ Juan J. LINZ. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?". *The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence*, editado por J. J. LINZ y A. VALENZUELA. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994. Juan J. LINZ. "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, 1, 1990.

tolerante (o menos imperial) en el gobierno. La virtud de las instituciones parlamentarias es, gracias a su mayor flexibilidad, estar mejor dotadas para lidiar con una crisis. No debe sorprender entonces que, en plena ola de transiciones durante los 80s, se recomendará con intensidad evitar la reinstauración del presidencialismo anterior.

Recién la siguiente generación de literatura comparada vino a atenuar algunas de estas afirmaciones,¹⁰ llamando no sólo la atención sobre la diversidad institucional del presidencialismo,¹¹ sino también sobre cómo tales dispositivos afectaban sus oportunidades de supervivencia.¹² Aún así, la literatura siguió señalando la mayor debilidad del presidencialismo en escenarios partidarios fragmentados,¹³ en especial cuando no logra desarrollar mecanismos de cooperación inter-partidaria,¹⁴ en contraposición a la mayor ductilidad de los diseños parlamentarios, aún cuando la literatura difumine cada vez más los bordes entre unos y otros.¹⁵ En suma, parece haber extenso consenso sobre la comparable estabilidad de parlamentarismo y presidencialismo hoy en la literatura de política comparada.

Por último, también se ha cuestionado el eventual paso a un sistema parlamentario por su inadecuación a la 'cultura política' argentina. Este es, sin dudas, el argumento más desconcertante por su grado de indefinición. ¿Qué es la 'cultura'? No es que el término 'cultura' no tenga definición pero sí queda con frecuencia sin definiciones específicas y acotadas en estas críticas, lo cual las hace casi inabordables. La cultura no puede ser "el conjunto de valores, prácticas y procedimientos que validan y dinamizan la relación entre los actores políticos y la ciudadanía en general" porque eso equivale a decir que la cultura es todo el sistema social: las instituciones, los partidos políticos, las preferencias de los votantes, la legitimidad política y un interminable e indiferenciado etcétera. Un argumento así es básicamente tautológico: las instituciones son parte de la cultura entonces su misma existencia es prueba de su adecuación; y su inexistencia, de su imposibilidad.

Y tampoco por 'cultura' se puede apuntar a categorías macro-sociales, más propias de la ciencia social de algunas décadas atrás, donde las sociedades se clasificaban de acuerdo a alguna nota general. No sólo esos argumentos están pasados de moda por su vaguedad, sino que aún si fueran aceptadas, hay que hacer notar que el parlamentarismo funciona con estabilidad en países occidentales y no occidentales, cristianos y no cristianos, católicos y no católicos, etcétera. Más aún, las instituciones parlamentarias han mostrado flexibilidad

El parlamentarismo funciona con estabilidad en países de diversa cultura... las instituciones parlamentarias han mostrado flexibilidad para adaptarse a sociedades multiculturales y regionalmente diferenciadas

¹⁰ Scott MAINWARING y Matthew S. SHUGART. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal". *Comparative Politics*, 29 (4), 1997, pp. 449-471.

¹¹ Matthew S. SHUGART y John CAREY. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1992.

¹² Scott MAINWARING y Matthew S. SHUGART. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1997.

¹³ Scott MAINWARING. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, 26 (2), 1993, pp. 198-228.

¹⁴ Daniel CHASQUETTI. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*. Montevideo: CAUCE-Universidad de la República, 2008.

¹⁵ Jose Antonio CHEIBUB y Fernando LIMONGI. "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies reconsidered". *Annual Review of Political Science*, 5, 2002, pp. 151-179.

para adaptarse a sociedades multiculturales y regionalmente diferenciadas y dar lugar a gobiernos estables.

No obstante, aún cuando formuladas con poca especificidad, en estos debates dos ideas parecen ocultarse con frecuencia detrás de la 'cultura', una referida a la dirigencia y otra a los votantes. Por un lado, la 'cultura' puede ser la cultura política de las élites y su capacidad para desarrollar un comportamiento responsable frente a escenarios inciertos. Más allá de los lugares comunes de la crítica anti-política, que sobrereactúa la irresponsabilidad y cortoplacismo de la dirigencia, la literatura comparada ha dado buena evidencia de la capacidad que tienen las instituciones para moldear el comportamiento de los actores políticos.¹⁶ En particular, un terreno considerablemente dinámico en la literatura, tal como la investigación sobre competencia electoral, ha dado cuenta de los efectos de las instituciones sobre temas tan variados como la fragmentación y disciplina partidarias, la duración de los gabinetes, la estructura de ideológica de la competencia o la representación de minorías étnicas y raciales, en un largo etcétera.¹⁷ En consecuencia, afirmar que un cambio de instituciones sin un previo cambio de la cultura "se auto-demuele; simplemente es cambiar para que nada cambie" implica pasar por encima de tres décadas de una populosa literatura institucionalista.

Si, por el contrario, por 'cultura' se refiere a identidades y valores políticos de los ciudadanos y a su capacidad para producir decisiones informadas, la literatura comparada también ha brindado un rico debate sobre sus respuestas a escenarios donde son predominantes los gobiernos de coalición, característicos por su complejidad en la oferta electoral. La literatura tradicional era relativamente pesimista sobre algunos aspectos: los votantes disponían de escasa información sobre las coaliciones post-electorales e, incapaces de decidir su voto estratégicamente, votaban en forma 'sincera' por su opción favorita.¹⁸ El resultado era que el control electoral sobre el gobierno era más accesible en las democracias mayoritarias de tipo Westminster; pero difícil en las democracias plurales.¹⁹ Sin embargo, la literatura más reciente comenzó a mostrar una imagen diferente. Hoy sabemos que los votantes están informados de las posiciones ideológicas y de las coaliciones posibles,²⁰ idea que se forman a través de la experiencia histórica próxima,²¹ lo cual les da la oportunidad de votar estratégicamente,²² aún en escenarios complejos.

En suma, la idea de una reforma parlamentaria ha atravesado, aunque con variable intensidad, un par de generaciones en el debate político argentino. A

¹⁶ B. Guy PETERS. *Institutional theory in political science. The "new institutionalism"*. Pinter, 1999. R. A. W. RHODES. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press, 2008.

¹⁷ Cfr. Bernard GROFMAN. "Foreword". *Handbook of Electoral System Choice*, editado por Josep M. COLOMER. Palgrave Macmillan, 2004.

¹⁸ Cfr. Anthony DOWNS. *An Economic Theory of Democracy*. New York, NY: Harper, 1957.

¹⁹ Arend LIJPHART. *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. Yale University Press, 1984. Arend LIJPHART. *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press, 1999.

²⁰ David FORTUNATO, Randolph STEVENSON y Andrew SPIEGELMAN. "What Do Voters Know About Coalition Formation?". *American Political Science Association*, 2011 Annual Meeting. Seattle, WA: September 1-4, 2011.

²¹ David A. ARMSTRONG y Raymond DUCH. "Why can voters anticipate post-election coalition formation likelihoods?". *Electoral Studies*, 29, 2010, pp. 308-315.

²² Matias BARGSTED y Orit KEDAR. "Coalition-targeted Duvergerian voting: how expectations affect voter choice under proportional representation". *American Journal of Political Science*, 53, 2009, pp. 307-323. Indridi H. INDRIDASON. "Proportional Representation, Majoritarian Legislatures, and Coalitional Voting". *American Journal of Political Science*, 55 (4), 2011, pp. 954-970. Raymond DUCH y Randy STEVENSON. *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2008. Michael F. MEFFERT y Thomas GSCHWEND. "Strategic coalition voting: evidence from Austria". *Electoral Studies*, 29, 2010, pp. 339-349.

esta altura el debate se ha tornado algo intrascendente. No obstante, lo llamativo es que muchos de los argumentos (por supuesto no todos) que se esgrimen a favor y en contra de una eventual reforma están o bien desconectados de lo que sabemos de las instituciones o bien muy mal definidos.

Entre quienes cuestionan los desbordes del poder presidencial, no son pocos los que imaginan un gobierno más limitado en el parlamentarismo. Tal argumento, favorito entre algunos editorialistas, sólo puede sostenerse silenciando su

funcionamiento real e imaginando uno que encaje en el relato. Otros temen que un gobierno parlamentario sería intrínsecamente inestable, cuando toda la literatura señala lo contrario: se trata de un sistema flexible, de fácil adaptación a coyunturas cambiantes, lo cual es especialmente útil en escenarios críticos.

Muchos de los argumentos que se esgrimen a favor y en contra de una eventual reforma están o bien desconectados de lo que sabemos de las instituciones o bien muy mal definidos

Podríamos, finalmente, considerar que la 'cultura' política está amoldada al sistema presidencial, por lo cual los resultados finales de su reforma pueden dar lugar a cierta incertidumbre: la adaptación al cambio institucional, ni siquiera para la teoría de la acción racional, es inmediata o mecánica. No obstante, aún en ese caso, cualquier argumento debe hacer explícitos los elementos que hacen distintiva a una 'cultura' y cómo tales elementos pueden afectar el funcionamiento de un set de instituciones. De otro modo, el riesgo es terminar en un nuevo episodio del relato de la 'excepcionalidad argentina'.