

NOTAS CRÍTICAS SOBRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL ARGENTINO

Por María Celeste Ratto

- Propuesta temática seleccionada: Instituciones, sistemas y legitimidad (8)
- E-mail y teléfono: mceleste_ratto@hotmail.com 15 5515 7195
- Dirección postal: Corrientes n°4547, 4to piso, F
- Afiliación institucional: CONICET/UNSAM/UBA

Abstract:

Los sistemas políticos nos hablan de las interacciones institucionales que se producen en una sociedad. Así, la misma concepción de sistema nos remite a la idea de que los componentes permanecen unidos porque están conectados entre sí e interactúan siguiendo patrones que poseen consecuencias de acuerdo a las conexiones e interdependencias que se dan entre ellos. De forma tal, al producirse un cambio en alguno de sus componentes, es probable que se produzca un cambio en el resto (Pasquino, 2004:17). Por ello debemos tener presente que no existe un diseño institucional ideal, sino los mejores diseños institucionales son los que resultan coherentes en lo interno y a su vez están en armonía con el resto del orden social en el cual se insertan (Goodin, 1996). Es así como las mismas reglas funcionan de manera distinta dependiendo del lugar de su aplicación. Esto nos indica la inexistencia de marcos analíticos que nos ayuden a evaluar a partir de criterios unívocos todas las realidades (Wayland, 2002: 66; Tsebelis 1995). El objetivo central del presente trabajo es hacer una revisión de las principales líneas teóricas que evalúan a los distintos diseños institucionales y posteriormente aplicar tales criterios para comenzar a pensar en la calidad de las instituciones argentinas.

Paper preparado para ser presentado en las III Jornadas de Jóvenes Investigadores. 29 y 30 de Septiembre de 2005, Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Introducción

Desde el restablecimiento de la democracia en América Latina en general y en nuestro país en particular, muchos han sido los estudios desarrollados entorno de las propiedades y la calidad de los diseños institucionales. La etapa instaurada luego de los procesos de redemocratización abrió paso a intensos debates sobre cuál sería el mejor diseño institucional para estas nacientes democracias. El énfasis estaba puesto en tratar de construir sistemas que logran reproducir las principales características de las democracias centrales y que sean a su vez capaces de perpetuarse en el tiempo. Las cuestiones centrales giraron en torno de si los formatos gubernativos debían responder a las características de los presidencialismos o los parlamentarismos (Mainwaring, S. Y Shugart, M. 1994; Linz, J. 1997); o si los sistemas electorales debían ser de representación proporcional o mayoritarios (Duverger, M. 1992).

Hoy luego de 22 años de democracia si bien el régimen parece haber alcanzado ciertos grados de consolidación¹, la inestabilidad institucional parece ser una constante del diseño institucional argentino (Spiller y Tomassi, 2000; Galiani, S., D. Heymann y M. Tommasi, 2003). Por ello es que creemos necesario profundizar el debate sobre las condiciones de nuestro sistema político, tratando de identificar sus principales características y limitaciones. Consideramos que para poder pensar tales cuestiones debemos comenzar por analizar los elementos constitutivos de las variables del diseño institucional, tomando como parámetro a los principales criterios teóricos esgrimidos dentro de la Ciencia Política.

A tal fin la estructuración del presente trabajo fue estipulada a partir de dos partes principales. En la primera, luego de esgrimir el recorte teórico propuesto, haremos un relevamiento de los principales criterios de evaluación formulados por las diferentes teorías de la Ciencia Política sobre las principales variables institucionales seleccionadas, que interactúa en los sistemas políticos, a saber: las reglas de decisión, los sistemas electorales, los regímenes de gobierno y los criterios transversales. En la segunda parte el objetivo central es tratar de utilizar las herramientas heurísticas mencionadas previamente para evaluar al sistema político argentino. Por último, en las conclusiones trataremos de identificar los principales problemas y limitaciones que constriñen al escenario argentino actual.

¹ Con ello nos referimos a que una importante parte de la ciudadanía prefiere el sistema democrático frente al autoritario.

Los criterios de evaluación teóricos

Los sistemas políticos nos hablan de las interacciones institucionales que se producen en una sociedad. Así, la misma concepción de sistema nos remite a la idea de que los componentes permanecen unidos porque están conectados entre sí e interactúan siguiendo patrones que poseen consecuencias de acuerdo a las conexiones e interdependencias que se dan entre ellos. De forma tal, al producirse un cambio en alguno de sus componentes, es probable que se produzca un cambio en el resto (Pasquino, 2004:17). Entre las principales variables institucionales que componen un sistema político encontramos a los sistemas electorales, los sistemas de gobierno, los sistemas de partidos y los partidos políticos. En el presente trabajo, nos centraremos en el estudio de los dos primeros elementos ya que debido a la gran extensión de la literatura, la incorporación del resto de variables hubiera obstaculizado la profundización del análisis. Ello no implica desconocer las limitaciones que presenta el enfoque escogido.

En este sentido, podemos decir que las instituciones se constituyen como los marcos referenciales que moldean el comportamiento de los individuos: “las instituciones políticas son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1989:21, en Peters, 2003). Los que nos interesa remarcar entonces es que las instituciones se constituyen como maquinarias de incentivos que encauzan la acción humana a partir de normas formales e informales (North, 1993:), constriñendo y liberando los comportamientos al marcar el camino para la obtención de beneficios, pero que nunca se constituyen como la única causa de los resultados (Thelen, 1992). Tales pautas de conducta no son neutrales sino que implican un alto grado de intencionalidad por parte de los actores que buscan cristalizar los efectos distribucionales de determinadas relaciones de poder (Knight, 1992).

Por ello debemos tener presente que no existe un diseño institucional ideal, sino los mejores diseños institucionales son los que resultan coherentes en lo interno y a su vez están en armonía con el resto del orden social en el cual se insertan (Goodin, 1996). Es así como las mismas reglas funcionan de manera distinta dependiendo del lugar de su aplicación. Esto nos indica la inexistencia de marcos analíticos que nos ayuden a

evaluar a partir de criterios unívocos todas las realidades² (Wayland, 2002: 66; Tsebelis 1995).

De esta forma, el neo- institucionalismo en sus distintas vertientes (Hall y Taylor, 1998), busca describir y explicar el funcionamiento de las instituciones en la vida real, tratando de reducir el grado de incertidumbre que implica su funcionamiento³. En el presente trabajo, intentaremos aportar a tal debate proponiendo algunos criterios de evaluación transversales. Para ellos, comenzaremos revisando las principales variables institucionales seleccionadas, sistemas electorales y de gobierno, por separado para luego sí pasar a un análisis integrador.

Las reglas de decisión y los sistemas electorales

Comenzaremos por estudiar a las reglas de decisión y los sistemas electorales. Como punto de partida, debemos referirnos a los mecanismos de agregación de intereses, como las mediaciones institucionales que convierten las preferencias individuales en resultados colectivos⁴. En este sentido, la votación se constituye como uno de los principales métodos de toma de decisiones de grupos en todas las formas democráticas (Niemi y Riker, 1991:463). Dos son los enfoques teóricos principales que se centran en el estudio de tales mecanismos de agregación, tomándolos como unidad de análisis, y que si bien cada una por su lado ha alcanzado un importante caudal de avances al respecto, rara vez se comunican entre sí (Cox: 28). Así encontramos por un lado, a los estudios de la Elección Social que aportan una visión más formal, y en muchos casos normativa; y por el otro, los estudios de los sistemas electorales que se apoyan en el estudio de los datos emanados de la empiria para poder entender y explicar los problemas políticos.

Desde la perspectiva de los estudios de la Elección Social⁵, se toman aportes de la economía y la filosofía, basándose en una lógica formal de análisis sobre la

² Confróntese Ostrom 1986:19, en relación a la interacción de reglas según los criterios de posición, frontera, alcance, autoridad, agregación, información y pagos, contra Bates 1990: 46-48, que sostiene que las instituciones políticas del mundo en desarrollo no se pueden evaluar con iguales criterios, ya que al ser más frágiles las normas son cambiadas todos el tiempo porque se encuentran en constante discusión.

³ Hall y Taylor (1998) analizan las corrientes neo- institucionalistas (histórica; rational choice; y sociológica) intentando producir un diálogo integrados entre corrientes que se suponen que disienten en puntos centrales como en qué es una institución y cómo deben estudiarse. Asimismo, Ostrom señala la complementariedad de los abordajes neo- institucionalista, pese a la exclusividad que suelen reivindicar los partidarios de cada corrientes.

⁴ Para una definición más precisa véase Cox p. 58.

⁵ Pueden distinguirse tres enfoques analíticos dentro de esta corriente, a saber: Teoría de la Elección Social; Teoría de la Elección Pública; y Modelo Espacial.

coherencia interna de los modelos. En su mayoría estos autores consideran que no existe un sistema electoral perfecto, ya que con la implementación de cualquier diseño pueden obtenerse resultados no deseados (Niemi y Riker, 1991:464). Los criterios que establecen este tipo de teorías para evaluar el funcionamiento de las reglas de decisión se basan en la maximización de la utilidad social de las preferencias y en la consiguiente reducción de la desutilidad.

Uno de los principales impulsores de tal corriente fue Kenneth Arrow quién a partir de la búsqueda de la regla de la decisión ideal⁶, intentó dar respuesta a la pregunta sobre las condiciones que debían cumplirse para garantizar un mínimo de traducción de preferencias a resultados. Hasta ese entonces las instituciones eran entendidas como canales. Las conclusiones de su investigación determinaron la inexistencia de una regla de decisión que permita garantizar el logro de un resultado, por lo cual los equilibrios son institucionalmente inducidos, favoreciendo a algunos sectores y perjudicando a otros. El problema surge debido a la imposibilidad de la agregación de preferencias. Esto se conoce como *Teorema de la Imposibilidad* de Arrow (1951)⁷. En tal sentido, siempre habrá una distorsión entre preferencias individuales y preferencias sociales. El primero en observar esta paradoja fue el Marqués de Condorcet en el año 1785 quién ante las reglas de mayoría absoluta pudo comprobar que no es posible asegurarse que un candidato salga victorioso en todas las votaciones de a pares. Esto genera ciclos en los cuales el resultado depende del orden en que son votadas las alternativas.

Una de las posibles soluciones a tal dilema fue esgrimida por Duncan Black (1948), a partir del estudio del *Voto Estratégico*⁸. El autor encuentra que en caso de cumplirse la condición de que las preferencias puedan ser ordenadas en curvas de un solo pico, es decir a partir de un mismo eje, se evitaría la *Paradoja de la Votación* de Condorcet⁹. A partir de tales aportes Downs (1957) desarrolla la *Teoría del Votante Mediano* que sostiene que los programas de los partidos en un sistema bipartidista convergen entorno del centro del espectro (Riker, 1991:529). Esto implicó un sustantivo avance para el cálculo de la utilidad social de las preferencias. Cualquier sistema de

⁶ Para que una regla de decisión sea perfecta debería asegurar la efectividad, la consistencia entre preferencias individuales y resultados colectivos y no ser manipulable.

⁷ El Teorema indica que al agregarse las preferencias individuales se rompe la transitividad, por lo cual no existe un claro ganador. De esta forma, el resultado obtenido está siempre arbitrariamente inducido. Para mayor información sobre el teorema de la Imposibilidad véase Arrow, 1991:510.

⁸ El voto estratégico se produce cuando, en ciertas circunstancias, un votante puede votar en contra de sus preferencias y alterar el resultados en una dirección más favorable para él.

⁹ Posteriormente, Niemi a partir de un estudio de simulación ampliará el concepto comprobando que la paradoja se evita mientras más cerca están las cumbres de preferencias de los votantes.

votación desarrolla la tendencia al movimiento hacia el centro para lograr el consenso. En dicha ubicación se logran los equilibrios, que no se abandonarán mientras se mantengan las mismas preferencias¹⁰. El problema surge cuando hay más de un criterio de ordenación de preferencias.

Por ello, como no es posible garantizar que una regla cumpla todas las condiciones necesarias para la agregación¹¹, los sistemas de votación son evaluados a partir de la utilidad de sus resultados. Mientras más al centro se encuentra el resultado es mayor la utilidad social, ya que con menos cantidad de votos tenemos menos desutilidad o descontento social¹². A partir de tales instrumentos se retoman diferentes criterios teóricos que tratan de minimizar los costos de la toma de decisiones aunque no puedan llegar a resolverlo.

Cuadro n°1: Principales criterios teóricos de las reglas de decisión

Criterio	Principio	Ganador	Problema
CONDORCET	Es elegida la opción que gana a todas las votaciones de a pares.	El que le gana a todos y a cada uno de los candidatos.	Pueden producirse ciclos y no obtenerse un ganador.
BORDA	<u>Cuenta Borda</u> El elector confecciona una lista de candidatos clasificándolos de mejor a peor. Se ponderan las preferencias. Las primeras = n-1; las segundas = n-2. Gana el que obtiene la puntuación más alta.	El que obtiene mayor cantidad de preferencias relativas entre todas las preferencias.	Se presta a un mayor grado de manipulación. El que gana puede no ser el que obtenga mayor cantidad de primeras preferencias, por lo que puede causar mucha

¹⁰ Las Teorías de la Imposibilidad fueron respondidas por tres corrientes, a saber: debido a que el problema surge ante la inexistencia de preferencias de un solo pico hay que centrarse en incentivar a través de instituciones la formación de preferencias unidimensionales (Tullock); la democracia necesita de dictadores que imponga su primer preferencia. Tal rol lo puede ocupar quien se sitúa en el centro de las preferencias (Dowding); no es mala la existencia de ciclos en la democracia ya que permite que no haya perdedores absolutos.

¹¹ Tales condiciones son: racionalidad colectiva; principio de Pareto; independencia de alternativas relevantes; y no dictadura. Al respecto Ver Arrow 1991:507.

¹² Véase Colomer 2001:68; Hinich y Munger, 2003:55.

	<u>Aprobatorio</u> Cada votante vota por todos los candidatos que le gustan. Entre aquellos que le gustan establece un orden de preferencias. Todo candidato aprobado por el votante obtiene un sufragio, pero los que son inaceptables quedan fuera de la ponderación.	El candidato aceptable que obtiene más sufragios entre los diferentes órdenes de preferencias de los electores.	insatisfacción. Se necesita mucha información por parte de los ciudadanos. No cumplen la condición de la Independencia de las Alternativas Irrelevantes.
COPELAND	Se someten las alternativas en votaciones de a pares y gana el que más victorias obtiene. Se restan las derrotas a las victorias.	El que más victorias tiene.	El ganador puede no ser el candidato mayormente preferido.
BENTHAM Se basa en la evaluación de los sistemas de votación según el cálculo de la “felicidad” que produciría cada resultado entre los votantes, estableciendo un recuento de la utilidad que obtiene cada individuo, en cada posible situación. El equilibrio se lograría en el resultado según el cual la suma de la felicidad sería mayor. Los presupuestos de los que se parte son la posibilidad real de medir con precisión la utilidad que recibe cada individuo de cada situación hipotética y que, además, estas utilidades pueden sumarse de manera de obtener una valor agregado para toda la sociedad.			
NASH La evaluación de los sistemas a partir del equilibrio de Nash estipula el logro de una situación en la que ninguno de los votantes siente la tentación de cambiar de estrategia ya que cualquier cambio implicaría una disminución en sus preferencias. La información es perfecta e idéntica entre todos los ciudadanos, por lo que todos pueden calcular una estrategia óptima, y prever la que seguirán los demás. Si todos esperan alcanzar el mismo equilibrio, nadie tiene incentivos para cambiar de estrategia. En este equilibrio, todos los jugadores alcanzan sus objetivos y las estrategias elegidas son óptimas.			

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, los sistema electorales están compuestos por cinco elementos básicos. Tales elementos son: la magnitud del distrito; la fórmula matemática de conversión de votos a escaños; el umbral legal; los tipos de candidaturas; y el tipo de voto y lista¹³. También pueden incluirse las cláusulas especiales. A partir de la interrelación de los mismos los sistemas electorales pueden ser clasificados según su

fórmula de decisión o según al principio de representación. Siguiendo a Nohlen (1994 en edición 1998:101) este último criterio posee una mayor importancia política ya que apunta a evaluar el resultado de la representación buscado. En este sentido, se evalúa la forma en qué funcionan e interactúan tales componentes en la realidad, a la luz de los objetivos políticos buscados.

El eje a que permite efectuar dicha valoración es el de la representación mayoritaria y el de la representación proporcional. El primero de ellos, apunta al logro de mayorías parlamentarias para un partido o para una alianza de partidos pese a no haber alcanzado la mayoría de votos. Se busca fabricar mayorías a fin de permitir *governabilidad* o capacidad efectiva de gobierno. Para el caso del principio de representación proporcional, lo que se intenta es reflejar con la mayor exactitud posible a las fuerzas sociales y a los grupos políticos de la población. Por ello es que debe existir correspondencia entre los votos y las bancas. Básicamente, cuando se analizan los sistemas electorales desde esta óptica se intentan estudiar las influencias ejercidas sobre la arena partidaria (Duverger, 1992; Sartori 1976; Riker y Duverger)¹⁴.

Siguiendo a Colomer (2001), en tales términos podemos decir que las reglas de ganadores múltiples son más eficientes que las reglas de un solo ganador, ya que al permitir la participación de mayor cantidad sectores sociales en los ámbitos de toma de decisiones se puede maximizar la satisfacción con el resultado de la elección. Entre los sistemas mayoritarios, los del tipo de *majority* son preferibles a los de *plurality*.

Por su parte, los sistemas electorales mixtos surgieron con posterioridad a fin de intentar reducir las desventajas de los sistemas electorales puros. Tales sistemas son aquellos que combinan ambos principios de representación para la elección de una misma cámara, en general por mitades y dependiendo de la proporción de cada fórmula aplicada, el resultado pueden ser o más proporcionales o más mayoritarios (Shugart y Wattenberg, 2001:10).

Los regímenes de gobierno

¹³ Para mayor información ver Cox p. 57-91; Farrel, 2001. Para ver el funcionamiento en casos reales Véase Colomer, 2001:67-140.

¹⁴ De los cinco elementos analizados previamente, tres de ellos son los que poseen una incidencia más marcada en el grado de proporcionalidad de un sistema. En primer orden se encuentra la magnitud del distrito, en donde a mayor magnitud, mayor es el grado de proporcionalidad (Rae, 1972). En segundo lugar, está la fórmula matemática de conversión, que en algunos casos tiende a favorecer la participación de partidos más pequeños. Por último, el umbral legal que se constituye como el primer filtro para la representación de las minorías.

Ahora bien, pasando al análisis de los regímenes de gobierno, todos los criterios de evaluación parten en general del análisis del eje concentración/ dispersión del poder. Para ello se parte de dos mecanismos básicos, la distribución del poder horizontal y la vertical. La primera se refiere a la repartición de cargos y funciones entre órganos y poderes. Las categorías iniciales de análisis que posteriormente serán combinadas para su evaluación son el parlamentarismo, en donde el primer ministro es nombrado por la asamblea¹⁵. El presidencialismo en el cual congreso y presidente son elegidos de forma separada¹⁶. Por último, hay un modelo intermedio, el Semipresidencialismo o Premier Presidencial, en donde presidente y asamblea se eligen por separado, pero a su vez el ejecutivo es compartido con un primer ministro que nombra la asamblea¹⁷.

En cuanto a los mecanismos verticales, se refieren a la distribución del poder entre unidades territoriales. Pueden generarse, en tales términos, gobiernos unificados de tipo unitarios (máximo nivel de concentración) y gobiernos federales (dispersión del poder) con una mayor descentralización.

Teniendo en cuenta las nociones explicitadas precedentemente, podemos decir que existen tres pautas básicas para evaluar a los sistemas de gobierno:

- a) *las corrientes que tienden a evaluar la desutilidad social de la mayor o menor dispersión del poder* (Colomer, 2001; Hinich y Munger, 2003; Cox).

Parten de la premisa de la Teoría del votante mediano. Podemos decir, que los votantes podrían reducir la desutilidad de sus preferencias con gobiernos que dispersan el poder. Los esquemas unificados poseen claros ganadores y perdedores reduciendo la utilidad social, resultando por lo tanto menos eficiente. Cuando la gente vota lo hace por un paquete de medidas, pudiendo estar en desacuerdo con muchas de ellas. De esta forma, el ganador solo satisface las preferencias de sus seguidores en algunos temas, produciendo poca utilidad social (Colomer, 2001:159). En contraposición los sistemas de dispersión del poder permiten reducir la desutilidad social ya que permiten a los votantes elegir de acuerdo a sus preferencias un mayor número de temas. Asimismo, ante la necesidad de formar gobiernos con las mayorías necesarias para legislar, la negociación interpartidaria puede producir una satisfacción política ampliada y una alta utilidad social. El mismo efecto puede producir las elecciones separadas para distintos

¹⁵ Las configuraciones posibles de gobierno en estos sistemas son: una mayoría partidista (máxima concentración del poder) o una asamblea multipartidista con gobiernos de coalición (poder más disperso).

¹⁶ Las configuraciones de gobierno posible son gobierno monocolor (concentración del poder) y gobierno dividido (máximo de dispersión).

¹⁷ Este sistema puede producir mayorías unificadas o divididas (cohabitación).

cargos. En este sentido, mientras más complejos son los diseños, mayor utilidad social poseen (Colomer, 2001:161). Desde esta perspectiva, la evaluación deberá tener en cuenta el número de instituciones o actores entre los que se reparte el poder. De tal manera, tenemos que los diseños que tiene una menor utilidad social son aquellos esquemas de gobierno unificado, controlados por un solo partido (parlamentarismo unicameral de gabinete unipartidista; gobiernos presidencialistas y semipresidencialistas unipartidistas; estados unitarios; y federalismos centralizados). Al igual que los sistemas electorales mayoritarios este tipo de gobierno tiende a privilegiar la capacidad de gobierno y la toma de decisiones. Por su parte, los sistemas que poseen una mayor utilidad social son los de gobierno dividido (parlamentarismos con gabinete multipartidista o en minoría y representación proporcional; gobierno presidencial dividido; cohabitación en semipresidencialismos; y federalismos descentralizados¹⁸).

b) *el enfoque que tiene a puntualizar en el estudio de los resultados de la práctica política, intentando mesurar el grado de efectividad de las configuraciones institucionales* (Shugart y Carey; 1994; Lijphart, 1999).

Estos enfoques se desarrollaron debido, justamente, a los problemas de funcionamiento de los sistemas en la realidad. Incluyen diversas opciones de acuerdo a los focos de análisis que han puesto los diversos autores.

Shugart y Carey, proponen un análisis de las prerrogativas constitucionales y de los resultados para el funcionamiento político a partir del cruce de las variables grado de dispersión del poder y naturaleza del gabinete. A partir de tal esquema sostienen que los parlamentarismos no representan tan claras ventajas frente al presidencialismo, en tanto no pueden garantizar la eficiencia y la representatividad. Argumentan que el presidencialismo ofrece ciertas ventajas al aportar opciones claras a los votantes y la constitución de los ejecutivos.

Otro de los autores que trabaja esta misma línea es Lijphart. Este autor parte de la distinción entre los modelos mayoritarios y los de consenso. Los primeros, se caracterizan por la concentración del poder en manos de la mayoría. El modelo consensual, en cambio es identificado por la no concentración del poder, tomando dos formas básicas, el poder compartido y el poder dividido. La distinción principal que se opera en este modelo consensual es el poder disperso en actores políticos que actúan

¹⁸ La desventajas de estos sistemas se plantea en término funcionales, ya que son proclives a la generación de conflictos que lleven a permanentes bloqueos y en un extremo a la incapacidad de gobernar.

juntos dentro de las mismas instituciones; y el poder disperso entre instituciones políticas separadas. En el primer caso el punto central de la evaluación radica en la medición del grado de dominio del ejecutivo, principalmente a partir de la duración de los gabinetes (Lijphart, 1999:117). Para el segundo, la división de poderes se da entre niveles de gobierno. Aquí el criterio clasificatorio es la centralización- descentralización de las estructuras.

c) *aquellos corrientes que se centran en medir la estabilidad de los escenarios y la capacidad de cambio* (Tsebelis, 2002; Stepan, 2001)

Dentro de esta corriente comenzaremos por mencionar el aporte realizado por Stepan (2001: 340). Dicho autor propone una evaluación a partir de la ubicación de los diseños en un continuo que va desde *demos constraining* hacia *demos enabling*. Las variables que utiliza para la clasificación son grado de sobrerrepresentación en la cámara territorial; el alcance de la política de la cámara territorial; el grado en que el proceso de hechura de políticas está distribuido constitucionalmente hacia súper mayorías o hacia subunidades de la federación; y el grado en el cual el sistema de partidos está políticamente ampliado en esta orientación e incentivado por el sistema. Lo más importante de tales factores es cómo interactúan unos con otros para impedir sistemáticamente el desarrollo de capacidades que permitan la formación de una mayoría potencial capaz de alterar el statu quo o de facilitarlo.

Por último, Tsebelis (2002) elabora una teoría sobre los actores de veto¹⁹ que desafía las distinciones tradicionales entre presidencialismo y parlamentarismo, proponiendo un análisis a partir de control de la agenda, a fin de evaluar la independencia entre los ejecutivos y los legislativos. Justamente el control de la agenda y el grado de cohesión de los actores de veto es lo que determina las principales diferencias entre parlamentarismos y presidencialismos. Su eje de estudio son las estructuras de la coalición de gobierno y las estructuras institucionales. Sostiene en relación a la estabilidad, que un solo partido tendrá mucha más posibilidad de cambiar el statu quo, mientras que en los gobiernos multicolor sólo se podrá hacer cambios incrementales. Con la introducción de cada nuevo actor de veto aumenta la estabilidad política. Esta proposición también será cruzada con el análisis de los diseños federales, en donde observa al uso del bicameralismo con una segunda cámara con poder de veto y la

¹⁹ Los *veto players* son actores individuales o colectivos, que poseen reconocimiento constitucional y que deben ser tenidos en cuenta para modificar el Statu Quo. Existen actores de veto individuales (que son los

aplicación de mayorías calificadas para el proceso de decisión política. En tal sentido, los sistemas federales tenderían a la mayor estabilidad política.

Los criterios de evaluación transversales

Por último para ir finalizando proponemos un análisis transversal del diseño institucional en su conjunto a partir del estudio de la *Accountability*. Esencialmente, este concepto da cuenta de la capacidad de los ciudadanos de reconocer a los gobiernos representativos de los que no lo son. A partir de tal reconocimiento actúan premiándolos o sancionándolos. Desde este punto de vista las elecciones serían un medio para hacer responsables a los políticos de las acciones realizadas. La *accountability* tiene lugar cuando los votantes deciden mantener al titular del poder solo cuando este actúa en su mejor interés y el gobernante implementa políticas para ser reelecto. Desde los gobernantes se necesita que los políticos quieran satisfacer al interés público, en donde puede suceder que quieran cosas diferentes a los que prefieren los ciudadanos. Cabe remarcar en relación a este punto que la información es asimétrica de ambos lados, por lo cual de no haber información suficiente, la *accountability* no alcanza para inducir a la representación.

Los criterios generales de evaluación de las instituciones desde esta visión establecen ciertos parámetros, a saber: las instituciones mayoritarias aumentan la responsabilidad y mejoran la *accountability*, pero asimismo distancian al gobierno y al votante; el sistema electoral debe permitir expulsar a los malos gobernantes e ingresar a los preferidos por los ciudadanos; los políticos deben tener incentivos para buscar la reelección; debe existir una oposición como segundo agente del pueblo monitoreando al gobierno, que no se oponga a todos sus actos ni negocie con él; de no haber altas barreras para ingresar a la competencia partidaria, el control de la sociedad se ve limitado; deben existir agencias independientes de los gobiernos que informen a los ciudadanos.

Asimismo, cabe agregar que desde esta corriente se considera que las elecciones no son el único medio para inducir a la actuación de manera representativa de los gobiernos, sino que existe otro mecanismo horizontal basado en la división de poderes. Este principio requiere que las tres funciones principales de los gobiernos sean atribuidas a diferentes órganos, permitiendo que cada uno controle a los otros. Este

que están reconocidos constitucionalmente) y partidarios (son los que se generan por el juego político al interior de las instituciones).

enfoque puede complementarse asimismo con el índice de dispersión del poder (Abal Medina, 2003) que intenta medir la capacidad de control que tienen los ciudadanos sobre sus representantes²⁰.

La evaluación del diseño institucional argentino

Para finalizar haremos una revisión de los criterios de evaluación mencionados, intentando aplicarlos al estudio del diseño institucional argentino. Así, comenzaremos diciendo que según la Carta Magna de 1853, la República Argentina adopta una forma de gobierno Representativa, Republicana y Federal. Asimismo, la forma de distribución del poder horizontal que se estatuyó en aquel entonces y que se mantiene hoy en día es la forma presidencialista con división de poderes²¹.

En cuanto al sistema electoral, desde 1994 las reglas establecen la elección directa del presidente a doble vuelta, con un ballottage atenuado²². Para la elección del Poder legislativo bicameral, la Cámara de Senadores se basa en el principio de representación federal, por lo cual los senadores son electos directamente por el pueblo de las provincias. Las magnitudes son fijas de tres senadores por provincia, con lista incompleta (dos para la mayoría y uno para la primer minoría). Los diputados que representan al pueblo de la Nación, se eligen en distritos con magnitudes variables dependiendo de la cantidad de habitantes por provincias, y con un límite mínimo de cinco diputados²³. La renovación es parcial y se aplica la fórmula D'Hont con un umbral legal del tres por ciento.

En este sentido, podemos comenzar diciendo en cuanto a la utilidad social del tipo de voto del caso argentino, que tenemos elementos (RP) que indicarían una mayor utilidad social del voto, que se ve reforzada al sumarle la pauta de ballottage atenuado tendiente a incentivar el consenso y las coaliciones. Por otro lado, la elección de la

²⁰ Este índice propone la evaluación de los diseños institucionales a partir de las siguientes variables: elección del jefe de gobierno de forma directa o indirecta; cantidad de cámaras legislativas; renovación de las cámaras; existencia de unidades políticas locales con poderes propios; fórmula electoral y magnitud efectiva; unidad territorial de representación; si las mayorías son del mismo color en todos los órganos de gobierno; si el control de los órganos ejecutivos de gobierno es de un solo partido; pluralismo en la composición de las cámaras legislativas; número efectivo de partidos.

²¹ La única modificación realizada en tal sentido, fue la inclusión de la figura de Jefe de Gabinete, en la Reforma Constitucional de 1994, pero que en la práctica no implicó sustanciales modificaciones en la forma de distribución de poder imperante.

²² Si el candidato que obtiene mayor cantidad de votos obtiene más del 45% de los votos, o en su defecto más de un 40% con una diferencia de 10 puntos porcentuales respecto el segundo candidato, gana en primera ronda. De lo contrario se convoca a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

²³ Tal disposición se encuentra vigente desde la dictadura militar y provoca un efecto de sobrerepresentación de las provincias pequeñas y de subrepresentación de las más grandes.

Cámara de senadores al ser mayoritaria produciría una mayor desutilidad ya que solo los ciudadanos que eligieron al partido mayoritario se verán satisfechos, pero solo en parte debido a que estarían votando a un paquete de propuestas muchas de las cuales podrían no ser de su agrado. En cuanto al funcionamiento del sistema electoral en relación al eje proporcionalidad- gobernabilidad, encontramos que la combinación de magnitudes pequeñas, renovación parcial, fórmula D'Hont y umbral legal, determinarían un sesgo mayoritario que limita la representación de las minorías. De esta forma, tendríamos un sistema electoral mayoritario para la elección del ejecutivo, aunque atenuado por el ballotage, que se combina con sistema mayoritario para senadores y proporcional para diputados, este último mitigado por la combinación mencionada previamente. Si tenemos que calificarlo entonces podríamos concluir señalando a este sistema como proporcional limitado, lo que induciría a aumentar la desutilidad social.

En relación al sistema de gobierno, debemos comenzar indicando el alto grado de dispersión del poder que enmarca a la conjunción de una estructura federal con un sistema presidencialista. Si a esto le sumamos la conformación multipartidista actual y la proporcionalidad limitada, podemos considerar que existen serios riesgos de llegar a situaciones que rocen la ingobernabilidad. En cuanto a su grado de utilidad social, tal diseño de dispersión tendería a reducir el descontento por sus elementos de federalismo descentralizado y presidencialismo, que si bien actualmente se encuentra unificado, la mayoría con la que cuenta actualmente el presidente es muy débil, ya que el partido de gobierno (Justicialista) se encuentra sumamente fragmentado internamente y en constante redefinición del juego de fuerzas. Así, surge un gobierno de consenso, con poder formalmente unificado pero compartido en la práctica y con estructura descentralizada de poder vertical. En dicho esquema se evidencian tendencias de mantenimiento del *statu quo* debido a la combinación de tales instituciones con un sistema partidaria en creciente fragmentación, lo que produce el aumento de los actores con poder de veto. Esto dificulta el logro de reformas importantes al sistema, debido a la necesidad de contar con consensos fuertes. Esto puede corroborarse ya que el diseño del sistema de gobierno no ha sido prácticamente alterado desde su constitución y desde el retorno democrático solo se pudo reformar el sistema electoral en una sola oportunidad, en un contexto de reducción del número de actores con poder de veto y en el cual las dos fuerzas partidarias mayores pactaron.

Por último, en cuanto a la *accountability* encontramos que nuestro diseño institucional no posee muchos incentivos al control de los políticos por parte de la ciudadanía. Esto se debe fundamentalmente a un sistema electoral de RP, que no posee fuertes incentivos para expulsar a los malos funcionarios, con una reelección presidencial limitada, sumado a un partido oficialista que tiende a negociar con la oposición, con sistemas electorales provinciales que en algunos casos limitan la competencia partidaria y en otros limitan al extremo la capacidad de control y en donde las agencias de control no poseen real independencia.

Cuadro n°2: Principales características del diseño institucional argentino

Variable Instituc.	Criterio teórico	Características	Dimensión transversal
Sistemas Electorales	Reglas de Decisión	Poder Ej. Elevado nivel de utilidad P. Leg. menor nivel de utilidad	Sin fuertes incentivos al control. Dispersión de poder del diseño institucional dificulta la visibilidad de la responsabilidad. La limitación de la
	Sistema Electoral	Sesgo mayoritario, privilegia gobernabilidad. Proporcional limitado con tendencia a aumentar desutilidad social	
Sistema de Gobierno	Distribución Horizontal	Amplia dispersión del poder: Diseño que formalmente tiende a maximizar utilidad social. En la práctica : gobierno de consenso, compartido, estructura descentralizada de poder vertical. Estabilidad: tendencia a mantenimiento de Statu Quo. Muchos actores con poder de veto	proporcionalidad constriñe la posibilidad de control de los partidos de oposición. Nivel de participación bajo de la ciudadanía en instancias de control. Bajo nivel de accountability
	Distribución Vertical		

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

El enfoque neoinstitucionalista nos permitió estudiar en profundidad los diferentes desarrollos en torno al estudio del sistema político como agente central de la ciencia política. En este marco, a fin de poder identificar más claramente las características y limitaciones existentes en nuestro diseño institucional, consideramos interesante analizar dos tensiones que surgen luego de la aplicación de los criterios teóricos, a saber:

Muchos vs. Pocos

Desde la óptica de las reglas de decisión, como desde los sistemas electorales evidenciamos una conjunción entre instancias que maximizarían la utilidad al permitir una mayor participación, frente a otras en las cuales la proporcionalidad se ve limitada. En este sentido, encontramos que el elevado nivel de utilidad que surge de la instancia

de ballotage atenuado, por permitir una lógica consensual en la que se incluye un número mayor de actores es combinada con la elección de senadores que posee menores niveles de utilidad al reducir el número de actores legislativos. Por su parte, el sesgo mayoritario y la limitación de la proporcionalidad que resulta de la combinación de elementos electorales, estarían limitando la utilidad social y reduciendo el número de actores intervinientes en el juego político. De tal forma encontramos que si bien formalmente el diseño prescribe instancias en las cuales serían muchos los actores en juego, en la práctica la participación parece estar limitada.

Centralización vs. Descentralización

Nuevamente es posible ver que nuestro diseño presenta ciertas incoherencias entre elementos que permiten una mayor concentración frente a otros que nos hablan de un importante grado de descentralización de las estructuras institucionales. Pese a ello encontramos un mayor grado de correspondencia de indicadores que señalan una tendencia hacia la desconcentración del poder. La existencia de un presidencialismo bicameral, con una estructura federal, nos muestran un importante posibilidad para maximizar la utilidad social, que se corresponde con un gobierno que si bien formalmente es monocolor, en la práctica debido a los resquebrajamientos internos del partido de gobierno, indican un carácter consensual y compartido. La multiplicidad de instancias también nos permiten abonar la tesis de Tsebelis sobre la tendencia hacia la estabilidad y al mantenimiento del statu quo, debido a la dificultad de lograr acuerdos entre los actores de cada una de las esferas.

Ahora bien esta última tendencia hacia la descentralización si bien permite que mayores sectores tengan la posibilidad de ver representados sus intereses, entraña graves dificultades en relación a las capacidades de control y accountability. La polarización de instancias de poder, combinada con la fuerte tensión que estipula la participación de muchos actores en algunas esferas y pocos en otras, ayuda a diluir la idea de responsabilidad. Para un sistema político, que navega en una marea tan amplia y variante de elementos, a la ciudadanía se le dificulta mucho la identificación de los responsables de cada aspecto y área de gobierno. Esto genera que muchas veces las culpas recaigan sobre las instancias ejecutivas cuando en realidad las decisiones fueron tomadas por el Legislativo y o las decisiones deberían recaer sobre el Tribunal de Justicia. Esto a su vez, se combina con la falta de incentivos a la participación ciudadana, en una sociedad con muchas carencias de cultura política. De esta forma, consideramos que la calidad de nuestra democracia se encuentra puesta en cuestión,

debido a la conformación de sus instituciones que se conjugan con una ciudadanía de que no es proclive a la participación. Con esto consideramos que el gran dilema que deberíamos intentar resolver en nuestro país es cómo ejercer un mayor grado de *accountability* bajo tales condiciones institucionales.

Bibliografía

Abal Medina, J. (2003) “Análisis comparado del desempeño institucional de tres gobiernos locales: una propuesta metodológica”. *Desarrollo Económico* N°169.

Arrow, K. (1991) “Valores individuales y valores sociales”, en Colomer, J., *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Colomer, J. (2001) *Political Institutions: Democracy and Social Choice*. Oxford: Oxford University Press.

Duverger, M, (1992) “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”, en: AA. VV., *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

Farrell, D. (2001) *Electoral Systems*, Palgrave, Chapters 2 and 3.

Galiani, S., D. Heymann y M. Tommasi (2003), “Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad”, *Desarrollo Económico* 169 (abril-junio).

Hall, P. y Taylor R. (1998) “Political Science and the Three New Institutionalisms.” In Karol Soltan, Eric Uslaner and Virginia Haufler (eds.) *Institutions and Social Order*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Hinich, M. y Munger, M. (2003). *Teoría Analítica de la Política*. Gedisa: España.

Knight J. (1996) “Introduction”, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press.

Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale: Yale University Press.

Linz, J. (1997) “Presidencialismo o Parlamentarismo” en LINZ, Juan Y VALENZUELA, A. *La crisis del presidencialismo: América latina*, Vol. II, Alianza, Madrid.

Mainwaring, S. y Shugart, M (1994) “Juan Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”, *Desarrollo Económico*, Número 135.

- Niemi, R. y Riker W. (1991) ‘La elección de los sistemas de votación’, en Colomer, J.: *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Nohlen, D. (1994) *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: FCE. Edición 1998.
- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Ostrom, E. (1986) “An Agenda for the Study of Institutions,” in *Public Choice*, Vol. 48, No. 1.
- Peters, G. (2003) *El neoinstitucionalismo*. Gedisa.
- Rae (1967) *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Riker, W. (1991) ‘Implicaciones del desequilibrio de la regla de la mayoría para el estudio de las instituciones’, en J. Colomer: *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Sartori, G. (1992) ‘Sistemas Electorales’, en Sartori, G. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza.
- Shugart M. y Carey J. (1995) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press.
- Shugart M. y Wattenberg M. (2001) ‘Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology’, in *Mixed-Member Electoral Systems-the Best of Both Worlds?*, Oxford University Press.
- Spiller, J. y M. Tommasi (2000), ‘El Funcionamiento de las Instituciones Políticas y las Políticas Públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional’, *Desarrollo Económico*, Vol. 40, No. 159, octubre-diciembre.
- Stepan (2001) “A New Comparative Politics of Federalism”, in *Arguing Comparative Politics*, Oxford University Press.
- Thelen, K. y Steinmo S. (1992) ‘Historical Institutionalism in Comparative Politics.’ In Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press.

Tsebelis G. (2002) "Veto Players and Institutional Analysis", in *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.

Tsebelis, G. (1995) "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism," in *British Journal of Political Science*, Vol. 25 No. 3 (July).

Weyland, K. (2002) "Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics," in *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, No.1 (Spring).