

Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una Agenda Institucional

Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional
(CEDI)
Fundación Gobierno y Sociedad

Directores del Proyecto
Mariano Tommasi - Pablo T. Spiller



ÍNDICE

PREFACIO	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO UNO: INSTITUCIONES Y DESARROLLO.	
CONCEPTOS INTRODUCTORIOS	13
1. Costos de transacción y oportunismo	14
a. Irreversibilidad (o especificidad de los activos)	14
b. Medición	15
c. Temporalidad	15
2. Costos de transacción políticos y estructuras de <i>governance</i>	16
3. Las instituciones políticas como determinantes del desarrollo económico	18
4. Un enfoque de equilibrio general institucional	23
CAPÍTULO DOS: LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS ARGENTINAS Y EL PROCESO DE	
FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	25
1. Introducción	26
2. Inestabilidad institucional e ineficacia de la política pública	29
a. Inestabilidad institucional y el Congreso	29

b. Inestabilidad institucional y administración pública	35
c. Inestabilidad institucional y el Poder Judicial	44
d. Inestabilidad institucional y federalismo	54
e. Resumen	59
3. Características institucionales e ineficacia de la política pública	60
a. Fragmentación política	60
b. Organización del Congreso	69
c. Disciplina partidaria	78
d. Administración pública	84
e. El Poder Judicial	90
f. Federalismo	95
g. Resumen	97

**CAPÍTULO TRES: ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES DE LAS REFORMAS
ECONÓMICAS DE LA ÚLTIMA DÉCADA** 99

1. El proceso político institucional de las reformas económicas ⁴	103
a. ¿Por qué el político electo se embarca en un proceso de reformas?	103
b. ¿Con qué recursos cuenta para emprender la reforma?	104
c. ¿Cómo logra avanzar en la implementación de las políticas de reforma?	109
<i>Actores económicos</i>	110
<i>El gobierno y su partido</i>	110
- <i>El bloque oficialista</i>	113
- <i>El sindicalismo</i>	116
- <i>Las provincias</i>	117
d. Tres períodos del proceso reformista	119
2. Las reformas económicas realizadas	122
a. Background	122
b. Las medidas adoptadas	125
3. Las reformas pendientes	132
a. La “no” reforma laboral y de obras sociales	132
b. La “no” reforma provincial	136
4. La institucionalización de las reformas	141
a. La estructura de <i>governance</i>	141
b. La opinión pública	147
c. La confianza externa e interna	153
d. Otras posibles restricciones al accionar político	156

CAPÍTULO CUATRO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	157
1. El diagnóstico	159
2. Algunas consideraciones generales	160
a. La solución no está en comprar computadoras	160
b. Frenos & contrapesos: costos y beneficios	161
c. La Constitución de 1994 y el realismo político	163
d. Existen dinámicas virtuosas de fortalecimiento institucional en marcha	164
3. Espíritu y objetivos generales de las recomendaciones	165
4. Recomendaciones específicas	168
4.1 Respetar la Constitución	168
4.2 Mantener la convertibilidad	169
4.3 Fortalecer el Congreso Nacional	171
<i>a. Reformas al sistema electoral y mecanismos de selección interna</i> <i>de los partidos</i>	172
<i>Internas semi-abiertas simultáneas</i>	173
<i>Características generales del sistema electoral</i>	175
<i>b. Reglamentación de los instrumentos de interacción entre el</i> <i>Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo</i>	177
<i>Decretos de necesidad y urgencia</i>	178
<i>Vetos con promulgación parcial</i>	180
<i>c. Reformas a la estructura interna del Congreso Nacional-Comisiones</i>	182
<i>d. Reformas en los procedimientos presupuestarios y reglas macrofiscales</i>	185
4.4 Fortalecer el federalismo	188
<i>a. Organismo Fiscal Federal</i>	189
<i>b. Funciones del Organismo Fiscal Federal</i>	191
<i>Sistema de transferencias</i>	191
<i>Provisión centralizada de bienes públicos</i>	191
<i>Aspectos macroeconómicos</i>	191
<i>Aspectos tributarios</i>	192
<i>Governance de futuras modificaciones</i>	193
<i>c. Conformación del OFF</i>	194
<i>Asamblea Fiscal Federal</i>	194
<i>Comisión Técnica</i>	194
4.5 La Justicia	196
<i>a. No manipular la Corte Suprema</i>	198
<i>b. Aguardar resultados de la experiencia del Consejo de la Magistratura</i>	199
<i>c. Otras recomendaciones</i>	200
<i>Avanzar en el establecimiento de juicios orales</i>	200

<i>Pasar del sistema inquisitivo al acusatorio en la justicia criminal</i>	201
<i>Reducción del número de causas que llegan a la Corte Suprema</i>	201
<i>Extinguir la necesidad de realizar juicios para el cobro de deudas líquidas y exigibles</i> ...	202
<i>Nuestra posición frente a otras propuestas realizadas</i>	203
4.6 Reformas en la Administración Pública Nacional o “cómo no reformarla”	203
<i>Reforzar el rol de la Jefatura de Gabinete</i>	206
<i>Publicación del Plan Anual de Gestión</i>	207
<i>Propiciar procesos de elaboración de políticas más públicos y transparentes</i>	207
<i>Nuestra posición frente a otras propuestas realizadas</i>	208
5. Comentarios finales	209
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	211

PREFACIO

Para ampliar las oportunidades de las personas, eje central del desarrollo humano, resulta esencial la promoción de la gobernabilidad democrática. Ésta es la dimensión política del desarrollo humano.

La gobernabilidad democrática se expresa en toda una gama de actividades e instituciones que contribuyen a crear, nutrir y hacer florecer una sociedad que promueva el desarrollo de sus ciudadanos mediante sus propias aspiraciones y decisiones. Comprende también los complejos mecanismos y procesos a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones personales.

Sin un contexto de gobernabilidad institucional y social resulta difícil luchar contra la pobreza, promover la creación de empleo productivo y de modos de vida sostenibles, proteger y regenerar el medio ambiente y superar las disparidades de género, todas éstas, dimensiones clave del desarrollo humano.

El desafío consiste en construir y fortalecer las instituciones que hagan posible que la democracia rinda los frutos que la gente espera, promoviendo la cultura y los hábitos de los ciudadanos para que ellos ejerzan la perseverancia y la participación necesarias para dicha construcción y fortalecimiento de las instituciones. Sin cambios ni avances políticos en las instituciones, en las prácticas y en los valores de nuestras sociedades, sólo conseguiremos que el desarrollo se retarde.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) viene observando, cada vez más de cerca, las relaciones e interdependencias entre los sistemas políticos y las instituciones y su capacidad de establecer caminos consistentes hacia el desarrollo humano.

Convencidos de la relevancia de esta temática para el desarrollo de la Argentina y con el afán de efectuar una contribución a este proceso, la Oficina del PNUD en la Argentina organizó en mayo de 1998 la visita al país del Profesor Douglass North, Premio Nobel de Economía y uno de los más prestigiosos investigadores sobre esta temática. Para ello contó con la colaboración de destacadas instituciones académicas y de investigación. El interés y entusiasmo generados por los aportes del Prof. North reafirmaron la necesidad de continuar avanzando en la profundización de los aspectos institucionales del desarrollo para el caso argentino. La Oficina del PNUD decidió así encarar la realización de este análisis y para ello requirió el aporte intelectual y técnico de la Fundación Gobierno y Sociedad, que había brindado su colaboración en ocasión de la visita del Prof. North.

Esperamos con esta publicación, segunda en la serie de la colección sobre Desarrollo Humano, poder efectuar un aporte útil para estimular el debate e imaginar iniciativas sobre los vínculos entre democracia, instituciones y desarrollo humano.

Gilberto Flores*

* Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en Argentina durante el período comprendido entre marzo de 1997 y junio de 2000.

INTRODUCCIÓN

La Argentina a lo largo de la mayor parte de este siglo ha tenido una performance económica que se puede caracterizar como un espectacular fracaso con respecto a las expectativas basadas en su dotación de factores. El desarrollo de la Argentina ha sido sumamente insatisfactorio no sólo en lo económico, sino también en otras dimensiones tanto o más importantes que hacen a la calidad de vida de una sociedad.

El punto fundamental de este trabajo es que la fuente del estancamiento y de la mala “performance” de Argentina, aún en lo estrictamente económico, reside en los aspectos institucionales del país. En particular, la interacción entre ciertas características institucionales y la inestabilidad política ha llevado a que la sociedad política argentina no haya sido capaz de evolucionar hacia un tejido institucional que permitiera forjar acuerdos intertemporales que generasen políticas de largo plazo de alta calidad, lo cual aumentó sistemáticamente el riesgo percibido por los actores económicos internos y externos, y así redujo el nivel de actividad económica por debajo de su potencial.

Este libro se dedica, por lo tanto, a un análisis pormenorizado de algunas características básicas de las instituciones políticas argentinas, y del impacto que éstas, junto con la inestabilidad política que caracterizó la historia argentina de este siglo, tuvieron sobre el tejido político institucional del presente. En él se muestra qué factores han contribuido a limitar los incentivos de los actores políticos y económicos a realizar acuerdos eficientes y

duraderos, afectando tanto el incentivo a producir políticas públicas de alta calidad como a realizar inversiones de largo plazo.

La salida del último gobierno militar y la evolución de la democracia a partir de 1983 han dejado de lado la opción militar, y conjuntamente con reformas básicas macro y micro-económicas, abrieron por primera vez en 60 años la posibilidad de lograr un crecimiento sostenido. Sin embargo, muchas de las debilidades institucionales históricas siguen presentes. Por lo tanto, esfuerzos como los realizados durante la década de los '90, pueden ser revertidos si no se los consolida con reformas institucionales paralelas. Esto implica que la agenda pública para la próxima década no consiste exclusivamente en implementar "reformas de segunda generación", sino también en llevar a cabo importantes reformas institucionales, que modifiquen los incentivos de los agentes políticos, facilitando acuerdos políticos que permitan por un lado disminuir la volatilidad de las políticas económicas, y por otro generar políticas públicas más eficientes.

En el Capítulo Uno se presenta el argumento por el cual el desarrollo económico de una sociedad depende de sus instituciones, en particular de sus instituciones políticas. Se realiza también una breve introducción a algunos de los conceptos de la nueva economía institucional que guían el análisis. En el Capítulo Dos se realiza una "arqueología" de las instituciones políticas argentinas. Dicho capítulo insumió la mayor parte del proceso de investigación, dado que requirió la recopilación de abundante información institucional no disponible, y su sistematización a la luz del enfoque teórico presentado en el Capítulo Uno.¹ En el Capítulo Tres se presenta la interpretación de las principales transformaciones de la última década en materia económica, institucional y política, para configurar el escenario más concreto sobre el que deberán operar las recomendaciones de reforma institucional que se efectúan en el Capítulo Cuatro.

Miguel Ángel Broda
Presidente de la
Fundación Gobierno y Sociedad

1. Parte de la información utilizada capitaliza el esfuerzo previo y paralelo de otro proyecto del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, reflejado en Molinelli, Palanza y Sin (1999).