

LA DINÁMICA DEL PODER EJECUTIVO EN AMÉRICA. ESTUDIOS COMPARADOS SOBRE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

Martín Alessandro y Andrés Gilio (compiladores), PNUD-Universidad Nacional Arturo Jauretche-Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, 2013, 413 páginas

La dinámica del Poder Ejecutivo en América... se desarrolla en cuatro secciones a partir de una recopilación y una investigación teórica y empírica sobre este campo de estudios, escasamente difundido en la Argentina. En el primer capítulo, de orden teórico, Terry Moe (1993) estudia el proceso de institucionalización del ejecutivo desde los años 50 poniendo en entredicho los postulados del conductismo, porque su abordaje inductivo y reducido a pocos casos supone un problema de orden metodológico: la imposibilidad de la explicación. Su propuesta es un “renacer metodológico” basado en el empleo de la teoría de la acción racional, lo cual permite estudiar la presidencia en un marco teórico riguroso, objetivo y generalizador. Sin negar la importancia de los factores personales, el autor reclama una explicación institucional para investigar el comportamiento presidencial. En un segundo artículo, Moe (2009) sostiene que la aplicación de la teoría de la acción racional al estudio de la presidencia ha constituido una verdadera revolución, no obstante lo cual, advierte, se le opondrían ciertas limitaciones derivadas de la influencia de otras teorías. Sin embargo, afirma que la teoría de la acción racional será salvada por una teo-

ría de juegos evolucionista, en la cual tendrá un papel central la tecnología informática. A diferencia de Moe, Martín Alessandro se inclina por la necesidad de cierto eclecticismo teórico y metodológico para estudiar la presidencia y presenta una revisión crítica de la literatura estadounidense actual y un análisis comparativo entre las presidencias de Estados Unidos y de la Argentina. El concepto central del artículo es que la institución presidencial ofrece incentivos comunes a todos los mandatarios y que son estas estructuras de incentivos las que mejor han permitido explicar el comportamiento presidencial. Para el autor, el proceso de institucionalización de la Oficina Ejecutiva estadounidense no es asimilable de manera automática a la evolución histórica de la presidencia argentina y sugiere que en razón del menor nivel de institucionalización de la Argentina, el peso de las variables personales de los presidentes sería mayor.

La segunda sección se ocupa de la presidencia en Argentina. Andrés Gilio analiza la relevancia adquirida por los ministros de economía en las administraciones gubernamentales desde el retorno de la democracia en 1983 y se centra en analizar las estrategias de construcción de poder de Alfonsín, Menem, De la Rúa y Duhalde vis a vis las estrategias de construcción de poder de sus ministros de economía, clasificando las estrategias presidenciales de acuerdo al grado de dispersión/concentración de poder, como radial o de staff. Asimismo elabora un índice NEJE (Número Efectivo de Jurisdicciones Económicas) que mide la creación de secretarías y subsecretarías. Su conclusión es que a pesar de las sucesivas situaciones de crisis, es posible identificar una clara preferencia de

los presidentes hacia gabinetes más radiales. Alejandro Bonvecchi, por su parte, se ocupa de la supervivencia presidencial en el cargo y se propone explicar la accidentada supervivencia de los presidentes argentinos en el cargo desde 1853 aplicando el modelo de supervivencia política de Bruce Bueno de Mesquita (2003), según el cual los ciclos económicos positivos suponen una mayor disponibilidad de recursos para el presidente, estabilidad en las coaliciones oficialistas y por lo tanto una mayor supervivencia. Sin embargo, después de haber analizado la correlación entre las variables concluye que la predicción de la supervivencia política fundamentada en la interdependencia entre el ciclo económico y la estabilidad de las coaliciones gubernamentales no se cumple para los gobiernos argentinos. A continuación, María Eugenia Coutinho investiga el espacio político de más cercanía al presidente, esto es, las secretarías de la presidencia, durante las administraciones argentinas desde 1983 hasta 2007. La autora refiere que a diferencia del gabinete, cuyas designaciones responden a la voluntad presidencial de cimentar coaliciones o alianzas con otros partidos, la conformación de las secretarías es una decisión unilateral del presidente. Así, la presidencia institucional constituida en una zona de reserva es una herramienta esencial para la autonomía del mandatario, al contrario de las designaciones en el gabinete que pueden incluir funcionarios extrapartidarios o independientes, los cuales podrían comprometer la autonomía presidencial. Por último, Martín Alessandro y Andrés Gilio analizan la descentralización de los organismos del Estado nacional y se preguntan en qué medida la proliferación de estos organismos autár-

quicos desde 1983 impacta en la limitación del poder presidencial en la conducción del ejecutivo nacional. Como Moe, los autores consideran que todos los presidentes comparten el interés por centralizar y controlar el funcionamiento del Estado y que necesitan contar con una burocracia que responda a su liderazgo, pero también sostienen que no toda la descentralización limita de igual modo la influencia del presidente sobre el proceso de implementación de políticas de cada organismo. Sus hallazgos indican que en las agencias burocráticas argentinas los presidentes optaron preferentemente por mantener niveles importantes de control sobre áreas fundamentales del funcionamiento de estas agencias.

La tercera sección estudia las presidencias en América Latina. En el primer artículo, Octavio Amorim Neto analiza en forma comparativa la designación del gabinete ministerial en sistemas presidencialistas vis a vis la conformación de gabinetes en sistemas parlamentarios y la relación entre estas designaciones con la implementación de las políticas públicas. A partir del modelo decisionista y asumiendo que los presidentes son maximizadores de utilidades políticas, la idea central del autor es que si el presidente opta por una estrategia legislativa designará un gabinete de mayoría, y si elige gobernar por decreto, designará un gabinete partidario. Su conclusión es que el peso de los partidos legislativos en la conformación del gabinete hace a la diferencia entre ambos regímenes. Peter M. Siavelis elogia el éxito del presidencialismo en Chile. Argumenta que la Concertación fue una coalición fundamental, basada en la creatividad de las elites políticas y que su supervivencia se cimentó en dos factores: la coexistencia

de instituciones formales e informales, lo cual generaría un gabinete paralelo con asiento en el segundo piso de la Moneda y la implementación del sistema de "cuoteo", que garantizaba que cada ministro del gabinete perteneciera a un partido diferente al del viceministro. Siavelis afirma que la estructuración creativa del poder ejecutivo puede ayudar a contrarrestar la difícil combinación entre multipartidismo y presidencialismo postulada por Mainwring en 1993. Lucio R. Rennó, por su parte, analiza las reformas a la estructura organizacional del poder ejecutivo en Brasil desde la presidencia FHC hasta la actualidad. El autor informa que el proceso tendió a ser progresivo, con cambios acumulativos y atendiendo a los objetivos y plataformas de las coaliciones de gobierno y que implicaron un incremento del número de ministerios, secretarías y consejos desde la llegada del PT al poder hasta la actualidad. Esto daría por resultado una ampliación de los espacios colectivos de debate, dentro del Estado y entre el gobierno y los representantes de la sociedad civil.

La última sección se ocupa de la presidencia de Estados Unidos. William G. Howell se concentra en analizar la presidencia norteamericana desde la unilateralidad del presidente estadounidense en el ejercicio del poder y se enfoca en la emisión discrecional de órdenes ejecutivas, fueran éstas invadir Afganistán o estuvieran dirigidas a modificar el statu quo frente a un Congreso paralizado. Dice además que a pesar de que ante la renuencia de la burocracia a implementar sus órdenes ejecutivas el presidente suele utilizar la persuasión, la búsqueda de consenso no es habitual en

el hacer político de los mandatarios modernos, que recurren a las órdenes ejecutivas para cambiar la dirección del gobierno, aunque sea de manera marginal. A continuación, David E. Lewis analiza los poderes unilaterales del presidente pero atendiendo a la cantidad y calidad de los nombramientos políticos, lo cual tiene un impacto crucial en el contenido de las políticas. Lewis argumenta que el presidente politiza o despolitiza las agencias de acuerdo a su competencia o a la facilidad con que puedan ser monitoreadas, y que dicha politización aumenta de acuerdo al grado de preocupación presidencial por las divergencias de preferencias. La conclusión del autor es que si los presidentes fallan en la elección de su personal, la politización de la presidencia moderna puede tener consecuencias nocivas para las políticas en áreas como la seguridad nacional, la economía o las políticas comerciales. Por último, W.G. Howell y D.E. Lewis analizan la creación unilateral de los presidentes, órdenes ejecutivas mediante, de más de la mitad de las agencias estatales existentes, diseñadas a tono con la maximización del control presidencial sobre las mismas y estudian el peso de la interacción con el Congreso en la creación de estas agencias. Su conclusión es que la habilidad para actuar unilateralmente se presenta como una característica de la presidencia moderna, a través de la cual los presidentes contemporáneos han creado un número importante de agencias relevantes en la política nacional, cuyas funciones no estaban entre las preferencias de los legisladores. De ahí que aseguran: no es el Congreso el que está al mando.

Estela Pittatore