





**POR QUÉ
FRACASAN
TODOS LOS
GOBIERNOS**

A



**SERGIO BERENSZTEIN
MARCOS BUSCAGLIA**

**POR QUÉ
FRACASAN
TODOS LOS
GOBIERNOS**

**PROPUESTAS PARA FRENAR
UN CÍRCULO VICIOSO**

Buscaglia, Marcos

Por qué fracasan todos los gobiernos / Marcos Buscaglia ;
Sergio Berensztein. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
El Ateneo, 2018.
256 p. ; 16 x 23 cm.

ISBN 978-950-02-0993-9

1. Ensayo Político. 2. Ensayo Económico. I. Berensztein, Sergio II. Título
CDD 320.01

Por qué fracasan todos los gobiernos

© Marcos Buscaglia y Sergio Berensztein, 2018

Derechos exclusivos de edición en castellano para todo el mundo

© Grupo ILHSA S. A. para su sello Editorial El Ateneo, 2018

Patagones 2463 - (C1282ACA) Buenos Aires - Argentina

Tel: (54 11) 4943 8200 - Fax: (54 11) 4308 4199

editorial@elateneo.com - www.editorialelateneo.com.ar

Diseño de tapa: Eduardo Ruiz

1ª edición: diciembre de 2018

ISBN 978-950-02-0993-9

Impreso en en Printing Books,
Mario Bravo 835, Avellaneda,
provincia de Buenos Aires,
en diciembre de 2018.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

Libro de edición argentina.

Índice

Prólogo	9
Introducción	13
Motivación y objetivo	13
Por qué este libro y a quién está dirigido	20
Estructura y metodología.....	22
1. La necesidad de un cambio institucional	25
Cambios institucionales decisivos, integrales y consensuados	25
Fortaleza vs. tamaño del sector público.....	35
Es urgente comenzar el proceso de cambio	37
Institucionalismo: del voluntarismo a la implementación efectiva.....	39
2. Sistema político y régimen electoral	45
El presidencialismo en la Argentina.....	48
El régimen electoral argentino.....	68
Un sistema político fraudulento, fragmentado y territorializado	102
3. El Estado y los sistemas de control	107
El Estado, un botón grande.....	107
El sector público argentino: servicio civil vs. patronazgo.....	110
El clientelismo	120
Los sistemas de control.....	129
Las consecuencias: la corrupción	142
Las consecuencias: mala calidad de políticas públicas	146
Interacción con el sistema político	152

4. Federalismo fiscal	155
Distribución de competencias y recursos fiscales.....	157
El federalismo en la historia argentina	159
El sistema fiscal federal actual.....	165
¿Qué uso se da a esta discrecionalidad?.....	172
Relación entre el régimen fiscal y el sistema electoral.....	175
5. Problemas a enfrentar	177
6. Propuestas para una democracia moderna	185
Propuestas para el sistema político-electoral.....	186
Propuestas para el funcionamiento del Estado y los organismos de control	204
Propuestas para la coparticipación federal	219
7. Un camino efectivo para las reformas	225
Importancia de la política en el proceso de reforma.....	228
Evaluación del impacto	232
8. A modo de conclusión	235
Bibliografía	241

Prólogo

En marzo de 2016 presentamos este libro bajo el título *Los beneficios de la libertad*. Se abría en ese momento un período de gran esperanza para el país. Apenas dos años más tarde, el país cayó en una de sus típicas crisis.

Todos los gobiernos se ven a sí mismos como la solución a los dilemas argentinos, pero todos hasta ahora se han convertido, más temprano que tarde, en sus principales problemas. Han cambiado las personas, las ideologías, las formas de gobernar y los contextos internacionales. Pero como hasta ahora no se han modificado las reglas de juego fundamentales de nuestro sistema político, nos empantanamos con los mismos obstáculos y somos incapaces de resolver los problemas más urgentes que casi todos los países del mundo lograron superar, como la inflación.

Los defectos institucionales que analizamos en este libro permiten identificar las causas de los principales fracasos de los gobiernos argentinos, incluyendo el de Mauricio Macri. En efecto, presentamos una caja de herramientas conceptual que permite explicar, por ejemplo, por qué pudo hacer aprobar muchas leyes en sus dos primeros años, el ajuste fiscal fue lento, la inversión aumentó solo a cuentagotas, el frente Cambiemos llenó de tropa propia a la administración pública, y la justicia aceleró las investigaciones sobre la corrupción de la gestión anterior recién luego de las elecciones de 2017.

Sobre todo, por qué, una vez más, el país entró en otra crisis virulenta en 2018.

Los sistemas electorales y de relaciones federales fiscales tienen un fuerte impacto en la debilidad fiscal perenne de nuestro país y en la inestabilidad de las políticas públicas, y están en la raíz de muchos de los problemas que describimos. El sistema electoral de lista cerrada multimiembro a nivel provincial hace que gran parte de los legisladores respondan a los gobernadores de provincia, sobre todo en las menos desarrolladas y gobernadas por el PJ, que están sobre-representadas en el Congreso. Tales provincias dependen en gran parte de impuestos nacionales para financiar el gasto, que en gran medida tiene una lógica clientelar. Este arreglo institucional hace que nuestro Congreso no funcione efectivamente como contrapeso del Poder Ejecutivo.

Aunque no tenga mayorías en el Congreso, cuando un presidente tiene popularidad y recursos, puede gobernar y hacer aprobar leyes en el recinto, por el apoyo que logra transfiriendo más recursos a las provincias. Eso ocurrió en 2016 y 2017, y en la aprobación del presupuesto 2018 en la Cámara de Diputados. Cuando, además, gobierna el peronismo, el Congreso se convierte en una mera escribanía del Poder Ejecutivo, que pasa a ostentar un poder excesivo, sin atenuantes, como fue el caso de Cristina Fernández de Kirchner. Cuando un presidente pierde popularidad y recursos, especialmente si no es peronista, como le ocurrió a De la Rúa en 2001 y a Macri en 2018, se hace muy difícil garantizar la gobernabilidad. En contextos de alta restricción presupuestaria, los ajustes fiscales se vuelven arduos e ineficientes. Una buena parte del despilfarro fiscal está en muchas de las provincias, pero estas tienen una enorme capacidad de negociación en el Congreso. Entonces el ajuste se termina dando mediante suba de impuestos ineficientes, como las

retenciones a las exportaciones, y devaluación de la moneda, para bajar los salarios públicos en términos reales. En el proceso, se licúan también los activos en pesos. Es por ello que la sociedad argentina ahorra en dólares y sobre todo en el exterior. Esto explica la diminuta dimensión del sistema financiero local, que impide el desarrollo de una clase media sólida que pueda acceder a, por ejemplo, el crédito para adquirir una vivienda.

Otra consecuencia de nuestro ineficaz acervo institucional es que la Argentina tiene la mayor volatilidad de políticas públicas del mundo. Dado que la relación de los gobernadores provinciales con sus votantes es fundamentalmente clientelar, y que su relación con el poder central es principalmente monetaria, tienen poco interés en el contenido de las leyes: pueden apoyar la privatización y al poco tiempo la estatización de YPF, pueden estar a favor y en contra del proteccionismo en pocos años, etc. La falta de previsibilidad complica la toma de decisiones a todos los actores. En particular, nada le garantiza a un empresario que el conjunto de regulaciones sobre un sector en particular se mantendrá inalterado por el próximo gobierno. Esto explica nuestra baja tasa de inversión: en un marco de alta incertidumbre, el sector privado tiende a elegir destinos menos riesgosos.

Esto se complica todavía más por los enormes problemas de nuestro Poder Judicial. Los equilibrios políticos influyen en el ritmo de investigaciones sensibles, sobre todo en el fuero federal. Dado que los jueces tienen inseguridad sobre su estabilidad –más allá de sus características morales–, la justicia se comporta de manera estratégica. De otra manera, no se entendería porqué importantes miembros del gobierno kirchnerista estuvieron sin ser procesados hasta luego de las elecciones de 2017, donde quedó más claro que la ex presidente había perdido enormes cuotas de poder.

Para crear una burocracia profesional estable y bien remunerada se requiere una visión estratégica y con metas de mediano y largo plazo, rol que idealmente debería cumplir el Congreso. Pero nuestros legisladores tienen unas de las carreras legislativas más cortas del mundo: están ahí “de paso”, pues los recursos políticos y la capacidad de influir en la agenda se concentran en los poderes ejecutivos, ya sea a nivel nacional, provincial o incluso local. Se acumulan entonces capas geológicas de “burocracias paralelas”, que cada gobierno designa para funcionar frente a una maquinaria del Estado que no le responde.

A pesar de las enormes expectativas que había generado originalmente, dentro y fuera del país, la experiencia de Cambiemos habla de nuevo de fracaso y abre la oportunidad para una revisión de los mecanismos que explican no solo esta nueva frustración, sino que son los mismos que nos llevaron a esta larga decadencia. En el libro no nos limitamos a describir dichos mecanismos, sino que elaboramos un conjunto de propuestas para modificarlos.

Ningún gobierno puede encarar unilateralmente un desafío tan complejo y trascendente. Creemos que la Argentina necesita acuerdos políticos sobre las reglas de juego institucionales, incluyendo nuestro sistema electoral, el sistema de control y funcionamiento del Estado y la coparticipación federal. Ellos permitirían cambiar los incentivos de los gobernantes, los jueces y la burocracia, para así cimentar políticas públicas estables y eficientes.

Introducción

Motivación y objetivo

Este libro busca contribuir con los esfuerzos que, cada vez con mayor intensidad y desde distintas disciplinas y sectores, se hacen por lograr una transformación efectiva y perdurable en la Argentina, que muchas veces aparece en el imaginario social como un caso singular de un país que posee atributos negativos de los que pareciera no poder escapar. Esto ocurre tanto a nivel regional como internacional, pero sobre todo fronteras adentro, en nuestra autopercepción, en cómo nos vemos.

Si bien es cierto que un segmento importante de la sociedad considera que el país mejoró significativamente en los últimos tiempos, buena parte de esa creencia se basa en mecanismos políticos y económicos insustentables, inequitativos y perversos, como el gasto público excesivo financiado con emisión monetaria, el intervencionismo extremo y la ultraconcentración de poder en manos del presidente. En efecto, la

experiencia histórica y comparada sugiere que estos excesos constituyen no solo una estrategia errónea para fomentar el desarrollo humano, sino que ponen en riesgo los fundamentos mismos de una sociedad libre.

Pasadas tres décadas desde el retorno a la democracia, muchos han sido los logros; por ejemplo, la estabilidad institucional, el establecimiento de los derechos humanos como principio fundamental del orden democrático, la superación de conflictos limítrofes en el marco de la integración regional y la implementación de nuevos programas sociales focalizados en aliviar la extrema pobreza. Sin embargo, las asignaturas pendientes son enormes, pues la política es casi siempre parte del problema, y casi nunca parte de la solución. En efecto, hemos acumulado fracasos muy significativos, epitomizados en síntomas de problemas profundos y estructurales del sistema político local: dos hiperinflaciones, un megadefault, expropiaciones masivas y controversiales, fragmentación del sistema político, fuerte polarización social, un nivel de desigualdad incompatible con una sociedad moderna y democrática, y una insólita pasividad ante el avance de la amenaza de gobernabilidad más grave que enfrenta la Argentina en muchísimo tiempo: el fenómeno del narcotráfico.

A pesar de este balance negativo, no creemos que el país esté condenado a la decadencia, aunque, como es evidente, tampoco al éxito. Los destinos de los pueblos no están predeterminados, sino que son consecuencia

de decisiones estratégicas tomadas en el contexto de coyunturas críticas.

La Argentina tiene la gran oportunidad de repensar sus fundamentos institucionales. Estamos convencidos de que se puede mejorar, y mucho, la calidad de esas decisiones para impulsar un proceso de crecimiento dinámico, inclusivo y sustentable, que consolide y multiplique los mecanismos de movilidad social ascendente y genere oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos. Estamos persuadidos de que la Argentina está en condiciones de construir una infraestructura institucional, es decir, un conjunto de reglas y procedimientos formales e informales, que nos permita disfrutar de los beneficios de la libertad de manera sostenida en el tiempo.

Esto supone una vocación por modificar patrones de funcionamiento muy arraigados en nuestra cultura política: consensuar objetivos fundamentales y un conjunto de instrumentos de política, con el tiempo nos permitirá construir un país mucho más justo y solidario. Se trata, en síntesis, de edificar la infraestructura institucional básica para, como dice el Preámbulo de la Constitución, garantizar los beneficios de la libertad. Que ese sea por fin nuestro grito sagrado.

En particular, una serie de problemas políticos, económicos y sociales debería ser por fin erradicada para progresar y desarrollarnos como una nación moderna, integrada con inteligencia tanto al mundo como internamente. Entre ellos, los eternos vaivenes de la política

económica, con sus consecuentes y recurrentes crisis políticas, sociales e institucionales; la falta de capacidad de las clases gobernantes para generar acuerdos y proyectos de largo plazo, impedidos, especialmente, por la improvisación y los imperativos cortoplacistas de la supervivencia política y los intereses particulares; la corrupción, un común denominador de todos los gobiernos, independientemente del partido o la orientación ideológica; la degradación de las reglas de convivencia social y la creciente intolerancia, tanto en la comunidad en general como dentro de las propias instituciones de gobierno; la falta de eficacia de las políticas públicas estatales, derivada de un aparato administrativo agigantado y menos profesional, incapaz de proveer los bienes públicos fundamentales (seguridad, justicia, infraestructura, educación, salud y cuidado del medio ambiente); y la ausencia de un sistema político equilibrado con partidos fuertes y capacitados para gobernar a nivel nacional, para posibilitar una alternancia en el poder sin sufrir obstrucciones que pongan en juego la gobernabilidad y alimenten enormes déficits de credibilidad social.

Este diagnóstico, que sin duda puede ser objeto de debate, no es por cierto muy original. Nuestra contribución consiste en sugerir un conjunto de reformas estratégicamente seleccionadas de acuerdo con dos criterios fundamentales: bajo costo de implementación y alto impacto. Así, buscamos colaborar con la generación de la infraestructura institucional necesaria para lograr un proceso de crecimiento equitativo y sustentable en el

país, fortalecer la gobernabilidad democrática y garantizar los derechos ciudadanos fundamentales en un clima de estabilidad y consenso.

La clave de nuestras propuestas es que no requieren alteraciones a la Constitución, sino cambios viables e ideológicamente neutros, diseñados para trascender las estériles divisiones partidarias y sectoriales, promoviendo la cooperación entre actores políticos y sociales, potenciando el capital social y limitando la concentración excesiva del poder.

Como referencias generales, aunque sin idealizar, consideramos experiencias nutritivas que, en contextos muy diversos y no menos complejos que los que enfrenta la Argentina, alcanzaron logros parecidos y significativos, como los Pactos de la Moncloa (1977) en España, la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile a comienzos de la década de 1990 y el Pacto de México (2012). Tales esfuerzos se propusieron, entre sus ejes centrales, mejorar el funcionamiento del Estado, fortalecer la capacidad para brindar los bienes públicos fundamentales y apuntar a la democratización de la economía y de la política, ampliando de manera efectiva (no meramente declarativa) los derechos sociales y los mecanismos de la participación ciudadana, sobre todo en el diseño y en la evaluación de las políticas públicas.

No se trata de replicar de forma automática los instrumentos o los objetivos de estos acuerdos entre élites y sectores políticos, económicos y sociales, sino de tomarlos como ejemplos de procesos de cambio bien

planificados, con objetivos claros, conseguibles y consensuados. Estos acuerdos tal vez no fueron demasiado ambiciosos, pero sí lograron hacer una diferencia a lo largo del tiempo. Tampoco fueron acuerdos perfectos ni alcanzaron todos sus objetivos. Pero esa es la naturaleza de la acción humana.

Nuestro objetivo es reorientar el debate público hacia el debate de la infraestructura institucional. Es imprescindible mantener siempre un principio de humildad respecto de las propuestas aquí desarrolladas. Quizá no sean las mejores, o por lo menos no creemos que sean la única solución que necesita la Argentina. Pero estamos convencidos que el país podría mejorar, y mucho, si implementase un programa comprensivo e integral de reformas institucionales como las que impulsamos. Mejoraríamos muchísimo tan solo al promover un debate amplio y plural sobre estos temas. Difícilmente este debate atraiga multitudes, pero es sin duda medular para construir un país mejor.

La Argentina se encuentra en una coyuntura inigualable para poder encarar este debate y estas reformas. A diferencia de otros países, como Chile, en los cuales la vuelta a la democracia fue resultado de negociaciones entre las fuerzas militares que ejercían el poder *de facto* y las fuerzas políticas, la derrota en la guerra de Malvinas y la crisis de la deuda precipitaron la vuelta a la democracia, sin acuerdos institucionales previos. Si bien inicialmente nuestra democracia transitó por carriles aceptables, las crisis económicas sucesivas demostraron

la incapacidad de las reglas actuales para promover los beneficios de la libertad. El acceso de los Kirchner al poder empeoró la situación, ya que volvió el reloj del debate a la etapa previa al Golpe del 76: una época de enfrentamientos y de formas poco republicanas. Los Kirchner construyeron un poder casi ilimitado para reemplazar el vacío generado en la crisis de 2001-2002. Como muchas veces en la historia, la tiranía sucedió a la anarquía. Hoy creemos que la Argentina está en condiciones de dejar atrás el trauma de la crisis y construir un poder fuerte pero balanceado.

Las elecciones presidenciales de 2015 fueron el punto de partida para que la generación de políticos que se formó luego de 1983 haya tomado el poder por primera vez. Los tres principales candidatos, al igual que muchas otras figuras relevantes, se hicieron a la política luego de la asunción de Alfonsín, por lo que tienen un concepto de la democracia y del diálogo sustancialmente más moderno que el que ocupó la escena pública en los últimos doce años. Existen todavía grupos con poder residual que hacen un culto al enfrentamiento como forma de crear poder, pero son electoralmente minoritarios si no logran tomar de rehén a un partido mayoritario, como hicieron los Kirchner y La Cámpora con el Partido Justicialista. Esta nueva generación que va a prevalecer en el manejo del país en los próximos años tiene la oportunidad única de discutir una nueva infraestructura institucional. Este libro busca proveer un conjunto de propuestas para ese debate que se avecina.

Por qué este libro y a quién está dirigido

Este libro está dirigido hacia el público en general, sobre todo a quienes tienen interés por la política, los asuntos públicos en general y la problemática del desarrollo de la Argentina. Por supuesto, aspiramos a que nuestra propuesta contribuya al debate sobre los cambios institucionales que necesita la Argentina, que por definición es un tema que atrae a un segmento más acotado, constituido por las élites políticas e intelectuales. Nuestro trabajo aprovecha y se nutre de la amplia literatura de autores académicos nacionales y de otros países que se dedicaron a estudiar el caso argentino, los sistemas electorales, la transformación de sistemas clientelares en servicios públicos profesionales y los sistemas impositivos federales óptimos, entre otros aspectos.

Para poder dar fluidez a los argumentos, obviamos las citas específicas y minimizamos el uso de las notas al pie de página. En su lugar, al final del libro se ofrece una referencia bibliográfica general, para quienes quieran profundizar.

Los objetivos centrales de este trabajo son los siguientes:

- 1) Proponer un conjunto de cambios a las reglas formales, con el menor costo de implementación posible, que permitan transformar los incentivos a los actores políticos para mejorar

significativamente la calidad de la democracia y consolidar los mecanismos que promuevan el desarrollo humano.

- 2) Facilitar que la ciudadanía y los líderes políticos interesados en promover reformas efectivas cuenten con un aporte actualizado y objetivo que enfoque en los ejes más importantes. Asimismo, que quede en claro que esto requiere la conformación de coaliciones adecuadas para llevar a cabo estos cambios cuando llegue la oportunidad. Es esencial instrumentar modificaciones a las reglas electorales, fiscales federales y de uso y control de recursos del Estado, para cambiar los incentivos políticos y evitar los vaivenes de las políticas públicas. Más incentivos políticos y menos discrecionalidad estatal producirán mejores políticas públicas y un incremento de la inversión privada y de la productividad, fuentes del verdadero crecimiento sostenido.
- 3) Promover la idea de que el actual arreglo institucional tiene un alto costo y que es urgente cambiarlo. Lo importante es ponderar no tanto las dificultades del cambio, sino los costos del *statu quo*. ¿Puede la Argentina romper por fin esta inercia viciosa que la condena a una decadencia secular? ¿Qué mecanismos pueden implementarse a tales efectos? ¿Cuál es la forma más rápida y efectiva de llevar adelante dichos

cambios? Creemos que resulta crítico promover una reflexión seria y comprometida respecto de estas interrogantes para aprovechar las oportunidades que se nos presentan.

Estructura y metodología

El libro está dividido en dos grandes partes. La primera, compuesta por los capítulos 1, 2, 3 y 4, realiza un análisis de la situación actual de la Argentina: un diagnóstico que recorre los principales problemas que tiene nuestro sistema político, el funcionamiento del Estado y el sistema de coparticipación federal. Explicamos brevemente sus determinantes y raíces históricas para comprender cómo y por qué llegamos adonde estamos y, en especial, por qué debemos cambiar. Muchos de los problemas son anacrónicos, responden a realidades superadas o a dilemas o desafíos que ya no existen –o que, en todo caso, se pueden resolver, a la luz de la experiencia internacional, de forma muy rápida y poco costosa–.

La segunda parte, compuesta por los capítulos 5, 6 y 7, reúne un conjunto de propuestas para pensar posibles soluciones a los desafíos definidos en la primera parte (la “estrategia”), e incluye una discusión sobre la “táctica” para lograr dichos objetivos. En los capítulos 5 y 6 nos centramos en la presentación de las propuestas que constituyen un puntapié inicial para comenzar la gran discusión sobre la transformación que la Argentina

espera y necesita. Es un primer paso, necesario, pero no suficiente. Los cambios deberán ser puestos en práctica por diversos actores, de manera coordinada y con la voluntad política como para implementarlos con rigurosidad y paciencia. Estos esfuerzos serían en vano si los ejecutores no asumiesen el compromiso de mantenerlos y perfeccionarlos en el tiempo. En el capítulo 7 nos centramos entonces en el “cómo”. Intentamos contribuir a definir los potenciales caminos de acción a tomar para los problemas presentados y para las soluciones sugeridas, con una serie de estrategias y tácticas que consideramos que son muy útiles y dignas de consideración.

