

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Analizando los procesos de elaboración de las políticas: un estudio de la centralización del policymaking a través del análisis de redes sociales

Alumno: Quintana, Juan Ignacio

Tutor: Bonvecchi, Alejandro

Firma del tutor:

Junio de 2013

Abstract

El objetivo de esta investigación es doble. Por un lado, se propone analizar la centralización del proceso de elaboración de las políticas económicas llevadas a cabo en respuesta a la crisis financiera durante el gobierno de Fernando de la Rúa. Por otro lado, el propósito de este trabajo es mostrar la utilidad de la metodología del análisis de redes sociales para estudiar la participación del staff centralizado del Poder Ejecutivo en la elaboración de las políticas.

En estas páginas mostraré la utilidad de observar tanto el proceso de elaboración de las políticas seleccionadas como un todo como de estudiar también decisión por decisión para conocer en detalle las diferencias que existieron en el armado de las políticas. Expondré que consideradas como un todo las propuestas de política económica analizadas parecen haber tenido un origen mixto entre la Casa Rosada y los Ministerios, con estos últimos en el rol de líder. En cambio, cuando se examina política por política se percibe que existió más variación en el grado de centralización que el que se deduce del análisis agregado.

En esta tesis explico que el análisis de redes sociales permite adoptar un mejor indicador de la posición de los participantes en el policymaking y posibilita conocer aspectos de la formulación de las políticas que son inaccesibles empleando otras metodologías. El indicador al que se hace referencia es una medida escalar: la centralidad relativa de cada actor de la red. Respecto a las cuestiones que permite iluminar el análisis de redes, es principal en esta investigación la jerarquización del proceso de policymaking. El análisis muestra cómo procesos de elaboración de propuestas similares en términos de centralización pueden presentar grados de jerarquización muy diferentes. Para finalizar, muestro que estudiando la jerarquización del proceso de formulación de una política es posible examinar si el modo en que fue realizada es congruente con el peso relativo de los socios de una coalición gobernante.

Palabras clave: política presidencial; policymaking; centralización; redes sociales

Índice

Introducción	4
Diseño de la investigación	10
El análisis de redes sociales y su aplicación en este estudio.....	10
Multiplicidad, densidad y medidas de centralización	17
La jerarquización del proceso de policymaking	23
Analizando las redes del proceso de elaboración de las políticas públicas	28
El proceso de elaboración de las políticas económicas: una visión general	29
El proceso de elaboración de las políticas económicas: una visión desde las decisiones.	35
El proceso de elaboración de las políticas económicas: una visión desde la jerarquización	44
Conclusión	46
Anexo	52
Bibliografía	57

Introducción

La presente investigación constituye un estudio del proceso de elaboración de las políticas económicas en Argentina desde el origen de las ideas de política pública hasta su aprobación por el Congreso, si es que se decide materializar en la forma de ley, o hasta el momento en que es firmada por todos los actores pertinentes si es que toma la forma de un Decreto de Necesidad y Urgencia. El estudio se propone establecer el grado de centralización en la elaboración de las políticas económicas, analizar las características de los actores que centralizan tal elaboración y explorar los determinantes de su posición de centralidad en el proceso de las políticas. Para ello investiga la elaboración de políticas económicas durante la presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001) con el enfoque del análisis de redes sociales. Este enfoque permite describir los vínculos entre actores de diverso tipo participantes del proceso de elaboración de políticas, especificar la naturaleza de sus vínculos y mapear los cambios de posición dentro de la red en distintas situaciones. Con ello se trata de contribuir a los estudios sobre política presidencial.

Según Bonvecchi y Scartascini, los académicos han tendido a estudiar el proceso de elaboración de las políticas públicas concentrándose en el impacto que tiene la organización de la rama ejecutiva y los recursos del presidente sobre este proceso. Aunque esta área de investigación es una de las menos desarrolladas tanto en la literatura estadounidense como de América Latina un repaso de la bibliografía existente permite concluir que se han analizado tres dimensiones: los objetivos que persiguen las políticas públicas, el origen de las ideas de políticas públicas y la estructura del proceso de elaboración de las políticas (Bonvecchi y Scartascini, pág 34).

Respecto a la primera dimensión, se ha descubierto que los objetivos que persiguen las políticas públicas impulsadas por los presidentes parecen estar determinados por los recursos informacionales y políticos que tienen disponibles estos actores. Como explican Bonvecchi y Scartascini, Larocca ha observado que en lo que concierne a recursos informacionales los presidentes con asesores altamente capacitados, burocracias altamente institucionalizadas y/o agencias clearance altamente eficientes, suelen perseguir objetivos de política pública marginales o incrementales que guardan relación con áreas técnicas o no controversiales (loc. cit.; Larocca, 2006). Tal como sostienen Miller y Beckmann, los presidentes que se encuentran bajo esta situación persiguen políticas innovadoras solamente

en aquellas áreas de política pública en la que un “shock externo” ha desestabilizado el statu quo (Miller, 1993; Beckmann, 2010). Por otro lado, con relación a los recursos políticos, autores como Light y Rudalevige han descubierto que los presidentes con un control más centralizado de la elaboración de las políticas públicas y con mayor apoyo (cohesionado) en el Congreso tenderían a embarcarse en programas nuevos y de una gran escala mientras que los presidentes con menor control sobre la formulación de las políticas y menor apoyo (cohesionado) en el Congreso optarían o bien por mejorar marginalmente programas viejos o por elaborar iniciativas nuevas pero de pequeña escala (Rudalevige, 2002; Light, 1999).

Los académicos que han investigado la segunda dimensión, Rudalevige y Light, han llegado a la conclusión de que el origen de las ideas de política pública depende de los costos de transacción de la información y la asesoría. Rudalevige argumenta que el presidente, al analizar si crear o comprar información e ideas de política pública, pondera el alcance relativo y la calidad del producto de cada origen frente al desafío de mantener el control sobre el policymaking (Rudalevige, op. cit.). Así, las ideas surgirían del centro presidencial cuando las dinámicas políticas demandan respuestas rápidas y aproximaciones novedosas, los asuntos involucran a más de un ministerio y/o no requieren respuestas técnicamente sofisticadas: bajo estas condiciones los beneficios de mantener el control de la toma de decisiones superan los costos de carecer de información o asesoría experta. Por el contrario, las ideas provendrían de los ministerios o agencias independientes cuando los temas son complejos, las preferencias presidenciales y burocráticas están alineadas o hay un control importante de los Ministerios a través de designaciones políticas o cuando el partido del presidente posee una mayoría legislativa: bajo estas condiciones el control sobre la toma de decisiones no es tan relevante porque es más factible que esté garantizado.

Con relación a la tercera dimensión, Bonvecchi y Scartascini sostienen que en las últimas décadas se ha descubierto que la estructura del proceso de policymaking ha variado según el nivel de institucionalización de la presidencia, la naturaleza de los arreglos del staff presidencial y sus costos informacionales asociados. Burke (2000) defiende la idea de que la institucionalización de la presidencia ha incrementado a) la centralización del control del policymaking en el staff de la Casa Blanca, b) la centralización de este control en ayudas claves que se encuentran dentro del staff, y c) la emergencia dentro del centro

presidencial de los comportamientos y rutinas típicas de organizaciones altamente institucionalizadas: luchas territoriales, retención de la información, manipulación de la misma, etc. Por el contrario, siguiendo a Durant y Resh (2009), las presidencias menos institucionalizadas estarían caracterizadas por procesos de elaboración de las políticas públicas más descentralizados que estarían dirigidos por los miembros del gabinete ministerial o por los directores de las agencias. De igual modo, otros autores como Krause (2004; 2009) defienden que la institucionalización de la presidencia ha generado, dentro del staff presidencial, problemas de coordinación que dificultan tanto la centralización del proceso de elaboración de las políticas públicas como su control por parte del presidente.

Ciertos académicos, como Durant y Warber (2001), argumentan que los staff con estructuras jerárquicas ayudan a los presidentes a centralizar los procesos de policymaking pero, al mismo tiempo, desalientan la consideración de ideas e información alternativa y hacen más difícil la adaptación a escenarios de decisión cambiantes. En contraste, los staff con estructuras colegiadas dan lugar a procesos descentralizados de elaboración de las políticas en los que aunque se pondera diversas ideas e información, el control “de arriba-hacia abajo” del proceso de toma de decisiones no tiene lugar y la adaptación todavía es difícil (Hult, 2000; Walcott y Hult, 1995). Por otro lado, según Dickinson (1997), los staff con estructuras competitivas parecen combinar el mejor de ambos mundos: maximizan el flujo de la información y la asesoría impulsando la competencia y la superposición entre las ayudas; maximizan la centralización y el control del policymaking al colocar a los presidentes como decisores últimos y maximizan la adaptabilidad a escenarios cambiantes al combinar la maximización de la diversidad de información y asesoría con la maximización de la autoridad de la toma de decisiones. Sin embargo, de acuerdo con George (1972), existe el riesgo de que un staff organizado con estructuras competitivas derive en un arreglo de advocacy múltiple en el cual la diversidad de la información y la asesoría es maximizada pero a su vez es debilitada la autoridad del presidente para resolver disputas al legitimar las voces de todos los participantes.

Rudalevige (op. cit.) ha intervenido en este debate observando que los costos informacionales asociados con estructuras centralizadas o descentralizadas del staff en el Poder Ejecutivo incitan al presidente a hacer de la centralización del policymaking algo contingente antes que permanente. La información es la necesidad central del presidente.

Dado que desea propuestas de políticas que reflejen sus preferencias y está interesado en conocer los resultados que se espera que tengan estas decisiones el presidente necesita información acerca de los resultados probables de sus decisiones, potenciales soluciones a problemas existentes, etc. El costo de esta información no es igual para todas las áreas de política pública ni para todos los momentos. Como explica el autor, cada transacción tiene lugar a lo largo de diferentes dimensiones y, potencialmente, en diferentes ambientes políticos. Cuando este ambiente cambia, los costos relativos de seguir los diferentes modos de gobierno cambian con él.

Esta tesis contribuye a la literatura que analiza el origen de las ideas de política pública y la estructura del policymaking. Tal como en los trabajos de Rudalevige, Light, Burke, Durant y Resh, Krause, Durant y Warber y Dickinson, se trata aquí de analizar quiénes fueron los principales responsables de la elaboración de las políticas públicas en un período y contexto determinados. El término centralización se conceptualiza del mismo modo que en Rudalevige (ibid, pág. 19): como aquel cambio de funciones por el que tareas antes ejercidas por la amplia burocracia del Poder Ejecutivo Nacional (Ministerios y organismos descentralizados) pasan a ser llevadas a cabo por la Presidencia de la Nación, particularmente la unidad del presidente o sus unidades inmediatas de apoyo. La investigación comparte también con este autor el argumento de que el nivel de centralización de una política depende de cual sea la fuente “preponderante” de formulación de esa decisión (ibid, pág. 75) dentro del Ejecutivo y la medida ordinal empleada para clasificar las decisiones según su nivel de centralización.

Esta tesis se diferencia de los trabajos anteriores en su metodología. Aquí se emplea la técnica del análisis de redes sociales para determinar la posición de los actores en las redes de los procesos de formulación de las políticas. Para investigar esto Rudalevige estudió quién tomó la *iniciativa* de proponer o presentar una política; quién pudo *influir* en el diseño y modo de impulsarla; y quién tuvo la *capacidad* de agregarle contenido sustancioso (ibid, pág. 76). Luego comparó, sin una metodología que sistematizara la tarea, la *iniciativa*, *influencia* y *capacidad* de los participantes de los procesos de policymaking y determinó quiénes habían ejercido el rol de líderes. En mi estudio, en cambio, se apeló a una medida denominada centralidad relativa para determinar y comparar la posición de los actores.

La adopción del análisis de redes sociales como metodología obedece no solo al deseo de utilizar herramientas conceptuales hasta ahora no explotadas en los trabajos de policymaking sino también a los impedimentos que existen en la Argentina para replicar los estudios sobre elaboración de las políticas públicas confeccionados en otras partes del mundo, principalmente los referidos al proceso de policymaking que tiene lugar en los Estados Unidos. En Argentina, a diferencia de los Estados Unidos, es imposible acceder al material necesario para investigar el origen de las políticas públicas, el tamaño del centro presidencial, el impacto de las decisiones sobre la organización de los ministerios y su personal, etc. Estas investigaciones requieren acceder a los borradores de las futuras decisiones, rastrear el recorrido de estos anteproyectos dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Nacional y tener acceso a alguna fuente detallada y confiable que explique la estructura de asesores que responden directamente al presidente. Lamentablemente, a diferencia de lo que ocurre en el gobierno de los Estados Unidos, en la Argentina esta información o bien no existe o no es pública. Dada esta restricción, una forma adecuada de investigar quienes fueron los responsables de la elaboración de las políticas públicas en un período y contexto dados es emplear un enfoque interaccional como el que permite el análisis de redes sociales.

En su estado del arte acerca de la literatura sobre la política presidencial Bonvecchi y Scartascini (op. cit.) dejan entrever que esta metodología ha sido subutilizada por los estudiosos de este campo. Aunque los análisis de redes emergieron hace años como métodos para el análisis de los aspectos relacionales de las estructuras sociales, sus usos en los estudios acerca de la presidencia se han limitado a escritos sobre las redes de asesores presidenciales. Best (1988a, 1988b), Thompson (1992) y Link (2002) examinaron el volumen de interacciones entre los presidentes y sus asesores y, sobre esta base, determinaron la existencia de diferentes tipos de asesores de acuerdo a la distancia existente entre sus posiciones formales en el gobierno y sus posiciones efectivas en las redes de asesores presidenciales. Link, por ejemplo, al estudiar las administraciones de Nixon y Carter encontró que la red estaba integrada por tres tipos de miembros: los asesores del centro más cercano al presidente, los asesores del centro más lejano al presidente y los asesores de la periferia.

Esta investigación comparte con dichos trabajos el enfoque interaccional y el hecho de que la unidad de análisis son los individuos y no las organizaciones. Pero mi interés se centra en conocer la red de individuos que participaron de todo el proceso de toma de decisiones, sin excluir, a priori, la red de asesores presidenciales sino considerándola como uno de los subgrupos o cliques¹ en los cuales se puede dividir la gran red del policymaking². A diferencia del estudio de Link (op. cit., pág 238), el presente trabajo no busca analizar el proceso de toma de decisiones desde la perspectiva del presidente sino intentando dar cuenta de la totalidad del proceso de policymaking. Por otro lado, mientras estos académicos emplean como fuente las agendas diarias de los presidentes, mi investigación no recurre a documentos oficiales que registren las interacciones de los actores relevantes porque, sencillamente, no existen estos tipos de documentos (al menos públicamente) en la Argentina.

El análisis presentado aquí examina el gobierno del presidente de la Rúa en la Argentina (10 de Diciembre de 1999 - 20 de Diciembre de 2001). La investigación se concentra exclusivamente en aquellas decisiones económicas que fueron respuestas a la crisis financiera pues éstas constituirían, desde la perspectiva de la literatura sobre centralización del policymaking, casos típicos de centralización – en los cuales la urgencia y la velocidad de la respuesta forzarían a los presidentes a centralizar y jerarquizar el proceso de elaboración de políticas (Rudalevige, op. cit., págs. 32 y 89). Sobre esta base empírica mostraré cómo el análisis de redes sociales puede echar luz sobre el proceso de elaboración de las políticas económicas.

La investigación muestra que, aunque puede ser útil observar el proceso de elaboración de las políticas seleccionadas como un todo, es necesario estudiar también cada decisión particular si es que se quiere conocer en detalle las diferencias que existieron en el armado de las políticas. El análisis revela que consideradas como un todo las propuestas de política estudiadas parecen haber tenido un origen mixto entre la Presidencia de la Nación y los Ministerios, siendo estos últimos los que adoptaron el rol de líder. Cuando se examina política por política se percibe que existió más variación en el grado de centralización que el que se deduce del análisis agregado.

¹ Conjunto de actores cuyos patrones de interacción son diferentes a los del resto de la red.

² Nótese que, por las fuentes a las que recurriré, puede ocurrir que esta red sea tan solo parcialmente visible.

La utilización como metodología del análisis de redes permite adoptar un mejor indicador de la posición de los participantes en el policymaking y posibilita conocer aspectos de la formulación de las políticas que son inaccesibles empleando otras metodologías. Esta ventaja, como se argumenta en detalle más adelante, se deriva de utilizar una medida escalar, la centralidad relativa de cada actor de la red, con la cual es posible conocer el locus exacto de cada individuo en el proceso de formulación de las propuestas.

El análisis de redes permite iluminar múltiples aspectos del policymaking no accesibles con la medida de centralización propuesta por Rudalevige. En esta investigación se analizan particularmente dos: la jerarquización del proceso de policymaking y su congruencia con la distribución del poder partidario en la coalición de gobierno. Por una parte, explico que procesos de elaboración de propuestas similares en términos de centralización pueden presentar grados de jerarquización muy diferentes. Por otra parte, muestro que estudiando la jerarquización del proceso de formulación de una política es posible examinar si el modo en que fue realizada es congruente con el peso relativo de los socios de la coalición gobernante. El estudio revela que la distribución de cargos entre los miembros de una coalición no asegura que un proceso de policymaking sea coalicional.

Diseño de la investigación

El análisis de redes sociales y su aplicación en este estudio

Ya sea si se emplea metafóricamente como un concepto organizativo o formalmente para hacer referencia al uso de las teorías de gráficos y matrices para examinar estructuras políticas o sociales, el término “análisis de redes sociales” alude al análisis de un conjunto de actores (o nodos) y el conjunto de relaciones existentes entre estos actores (conexiones o lazos) (Knoke, 1990). Los análisis de redes sociales son útiles para estudiar no solo la estructura de un proceso de toma de decisiones sino también patrones de amistad, estructuras comunitarias, conexiones entre directorios, etc.

En líneas generales, esta metodología es apropiada para analizar datos relacionales (Scott, 2000, pág. 2). Estos datos incluyen los contactos, lazos y conexiones, vínculos a un grupo y reuniones que relacionan a unos agentes con otros y que, por esta razón, no pueden

ser reducidos a propiedades intrínsecas de los agentes individuales. Como explica John Scott (ibid, pág. 3), “las relaciones no son propiedades de los agentes sino de un sistema de agentes; estas relaciones conectan pares de agentes a sistemas relacionales más grandes”.

La elección de esta perspectiva de análisis para el estudio del grado de centralización en la elaboración de políticas económicas se justifica por la diversidad de los actores interesados en el proceso de estas políticas y por la multiplicidad de oportunidades, dentro del proceso general de las políticas públicas en nuestro régimen democrático, para participar e influir en la elaboración de las políticas de su interés. Así, pues, por ejemplo, en mi análisis la red de toma de decisiones podría estar integrada, a priori, por relaciones del presidente con personas muy cercanas a él u otros asesores presidenciales (lo que Link –op. cit., pág. 238- denomina, respectivamente, *personal network of contacts* y *presidential advisory network*) pero también por las interacciones entre ministros del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), asesores de éstos, otros funcionarios del PEN (directores del Banco Central, superintendentes, integrantes de la Administración Federal de Ingresos Públicos, etc.), figuras relevantes del o los partido/s en el gobierno y de las fuerzas opositoras, legisladores, miembros de la Corte Suprema de Justicia, gobernadores, intendentes, empresarios, sindicalistas, líderes sociales, economistas, directores de consultoras o bancos de inversión, funcionarios de organismos internacionales y gobiernos de otros países, entre otros.

La delimitación de la red es un paso crucial en la utilización de esta metodología (Scott, op. cit., pág. 54). Resulta necesario extremar los recaudos para evitar sesgos en la selección de la información a través de la cual se identifican los nodos, los vínculos y los contenidos relacionales. Se trata, específicamente, de evitar en la mayor medida posible interferencias de la subjetividad del investigador en la selección y carga de la información. En esta investigación, siguiendo lo sugerido por Scott (ibid, pág. 55), se adoptó como criterio de delimitación de la red la aproximación posicional. Una aproximación posicional (en oposición a una aproximación reputacional) es aquella en la que primero se identifican los grupos o posiciones que son de interés y recién luego se observa quienes ocupan estos roles. Se adopta este enfoque porque, aunque se reconoce que la centralidad de una persona viene dada por las atribuciones que confieren los cargos y las características intrínsecas de esa persona (su voluntad de participar en el policymaking) se supone que, en

el sistema político, lo primero es un determinante más fuerte de la centralidad que lo segundo.

Por ello, para construir esta red he utilizado como datos relacionales todas aquellas interacciones, referidas a las respuestas a la crisis financiera que tuvieron los actores relevantes según los registros de dos periódicos económicos, *Ámbito Financiero* y *El cronista*. La lista de medidas seleccionadas comprende todas las decisiones económicas impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional que fueron respuestas a la crisis financiera – nacida de un problema cambiario, según algunos, y/o fiscal, según otros (Gerchunoff y Llach, 2010, págs. 449-457)- que azotó a la Argentina durante la presidencia de de la Rúa. Se optó por examinar estas políticas económicas debido a que –de acuerdo con la literatura- son casos críticos en los que cabría esperar la más alta centralización de la toma de decisiones. Esta lista incluye dieciocho decretos de necesidad y urgencia, cuatro leyes y seis proyectos de ley que no serían aprobados por el Congreso. Se encontraron datos para todas las decisiones excepto para tres decretos³ y cinco de los proyectos que nunca se convertirían en ley⁴; estas decisiones fueron descartadas de la investigación. En el anexo se encuentra la lista con todas las decisiones incluidas en el presente análisis.

Los procesos de formulación de las políticas fueron examinados de diversas formas. Se los trató por separado, se los agrupó conformando un todo, se los diferenció según el área de política económica que afectaron y según su formato institucional (si eran proyectos de ley o Decretos de Necesidad y Urgencia). Al examinar cada decisión particular se pueden descubrir diferencias entre los procesos de policymaking que el análisis general no revela. Al agrupar las medidas según el área de política económica que afectaron y según su

³ Decreto 1407/01 (estableció la adecuación de los artículos 12 y 28 del Decreto Nro. 1382/01 a las previsiones del Decreto Nro. 814/01 y sus modificaciones en lo que respecta a las alícuotas de cotización para la financiación de las prestaciones del Sistema Integrado de Protección a la Familia y del Fondo Nacional de Empleo), Decreto 1401/01 (estableció el régimen especial de seguridad social para pequeños contribuyentes eventuales) y Decreto 1582/01 (estableció un procedimiento que facilitaría a los empleadores formalizar las relaciones laborales no registradas, así como las diferencias salariales no declaradas)

⁴ Proyectos 0094-PE-2000 (proyecto de ley de estímulo y reconversión agropecuaria y turística para la inversión y el empleo regional), 002-PE-2001 (modificaciones a las leyes de contrato de trabajo, trabajo agrario, asociaciones sindicales y del decreto 13839/46), 0013-PE-2001 (modificación del decreto 467/88 y de la ley 23551 de asociaciones sindicales), 0828-PE-2001 y 0955-PE-2001 (ambos buscan la ratificación del Compromiso por la Independencia, el Acuerdo de Apoyo Institucional para la gobernabilidad de la República Argentina y de la Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la disciplina Fiscal)

formato institucional es posible observar si la participación de los actores en los procesos elaboración de las políticas es congruente con las atribuciones que otorgan sus cargos o los intereses que defienden. Las políticas analizadas corresponden a áreas variadas: Administración del Sector Público Nacional, sistema tributario, política monetaria, sistema bancario, infraestructura, salud, sistema previsional, desarrollo social, federalismo fiscal, deuda pública nacional, deuda provincial y Presupuesto Nacional.

El término interacción fue conceptualizado como toda aquella comunicación entre dos actores bajo la forma de un diálogo directo –personal- con la otra persona, un diálogo telefónico o similar o el envío de un soporte escrito (borradores, cartas, etc.). Esta definición excluye todas aquellas quejas o acusaciones que pueda dirigir un actor relevante hacia otro a través de la prensa. Se consideraron como interacciones relevantes todas aquellas en que se discutió el contenido de alguna de las decisiones seleccionadas durante el período de elaboración de la propuesta. Las interacciones producidas una vez convertido en Ley un proyecto o firmado un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) se han descartado debido a que no se analizó aquí quienes participaron en el proceso de implementación de las políticas.

Siguiendo el procedimiento propuesto por Rudalevige se optó por registrar todas las interacciones relevantes en las que, al menos uno de los participantes, fue: un funcionario del Poder Ejecutivo Nacional (entendiendo por funcionario tanto al presidente de la nación o su vicepresidente como los ministros y empleados con una jerarquía menor⁵), el presidente provisional del Senado, el presidente de la cámara de diputados, el presidente de alguna comisión del congreso o el jefe de bloque de alguno de los partidos representados en el congreso. Pero para ampliar el campo de análisis al conjunto de los actores interesados en el contenido de las políticas económicas también se registraron las interacciones relevantes de los sindicalistas con los empresarios, los gobernadores provinciales entre sí y con los legisladores que, o bien hubieren discutido con el mandatario alguna de las decisiones relevantes o bien hubieren actuado como nexos entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobernadores. La adopción de una aproximación posicional y de estos criterios garantiza haber incluido solamente las interacciones relevantes de los actores que

⁵ En consonancia con este criterio se incluyeron las interacciones de los directores del Banco Central de la República Argentina, el Presidente del Banco Nación y los miembros de entidades autárquicas del Poder Ejecutivo Nacional.

intentaron influir –con o sin éxito - en el contenido de las políticas. Ciertamente podría argumentarse que en un estudio del proceso de policymaking correspondería registrar las interacciones de todos los legisladores y no solo las de los seleccionados. En la presente investigación esto no se hace por las restricciones de tiempo con las que se cuenta. No obstante ello, debe quedar claro que prescindir de estos datos no genera ningún problema en la investigación ya que se puede razonar con cierta seguridad que no es esperable que los legisladores que no detentan alguno de los cargos antes expresados tengan una gran centralidad en el proceso decisorio.

La elección de dos periódicos económicos como fuentes de información se justifica por la falta de acceso a las agendas de reuniones de los funcionarios en el período de estudio. Ausente la información respecto de las reuniones que mantienen los funcionarios en su día a día, la mejor forma de relevar las interacciones relevantes es a través de la lectura de estas fuentes. Los periodistas, al describir los principales sucesos políticos y económicos del día anterior suelen incluir las interacciones que se dieron alrededor de esos acontecimientos. Dado que en la presente investigación las decisiones de interés versan sobre cuestiones económicas se optó por leer dos periódicos que se dedicaran a cubrir este área: *Ámbito Financiero* y *El Cronista*.

Es importante tener presente no solo las virtudes sino también las limitaciones de este tipo de fuentes. Debido a que la publicación de las interacciones relevantes depende del sesgo que pudiera tener el diario en términos de cuánta cobertura le otorga a cada noticia, de la voluntad del periodista de hacerlas públicas pero, sobre todo, del conocimiento que tienen estos de la existencia de estas interacciones, es de esperar que ciertas interacciones relevantes no aparezcan en los periódicos. Las comunicaciones entre el Presidente y los miembros de la red personal de contactos o de la red de asesores presidenciales tienden a no aparecer en los periódicos ya que los presidentes muy rara vez dan a conocer lo que hablan con este tipo de actores. Esto mismo sucede, por lo general, con todas las interacciones relevantes excepto, tal vez, con aquellas que se producen entre los gobernadores y entre estos mandatarios y los miembros del Poder Ejecutivo Nacional. Estas interacciones suelen girar sobre cuestiones de gran interés para los lectores de los periódicos por lo que parecería ser que los periodistas tienen especial preocupación por registrar este tipo de eventos y conocer lo hablado, y los actores pueden tener también

interés político en comunicarlas. Obviamente, esto no quita que no existan interacciones entre los mandatarios provinciales y entre los gobernadores y los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional que no se conozcan. Sin ir más lejos, se desconoce casi por completo si existen comunicaciones telefónicas entre estos actores. Pese a estas limitaciones, y aunque desde ya no sustituye la lectura de documentos oficiales a los cuales no se tiene acceso, la lectura de los periódicos constituye la fuente más completa disponible. Pero precisamente por estas limitaciones es importante tener presente que todas las conclusiones a las que llega este trabajo tienen como base una importante cantidad de información que ciertamente no incluye todas las interacciones relevantes que se espera hayan ocurrido. Eventualmente este trabajo debería ser complementado utilizando más periódicos o los documentos oficiales si es que alguna vez están disponibles.

Siguiendo a John Scott (op. cit., págs. 38-62), una vez que han sido recolectados los datos estos deben ser cargados en una matriz de datos (una tabla con números, filas y columnas) que permita el análisis de datos relacionales. Una de las matrices aptas para esto es la matriz de caso por caso⁶. Esta tabla se distingue del resto por el hecho de que cada agente es enlistado dos veces, una vez en las filas y una vez en las columnas. La presencia o ausencia de conexiones entre los pares de agentes se representa a través de un número en las celdas correspondientes de la matriz. Según si los datos relacionales se miden en forma binaria o valuada lo que se pondrá en estas celdas serán 1 o 0 (en el caso de que los datos sean binarios⁷) o el valor correspondiente a la cantidad de interacciones ocurridas si los datos son valuados.

En este estudio se optó por armar una matriz de caso por caso, tomar a los datos relacionales como valuados y a la red como no dirigida – i.e. como compuesta por vínculos carentes de direccionalidad, en los cuales no se puede distinguir de qué actor parte el lazo que lo une con otros. Al hacer esto los valores colocados en las celdas de la matriz de datos reflejan la fuerza de las relaciones existentes entre los actores que participaron del proceso de policymaking analizado. En cuanto a considerar la red como no dirigida es necesario aclarar que se eligió esta opción no porque las interacciones de los actores relevantes no tengan una direccionalidad en la realidad sino porque las noticias de los diarios no proveen

⁶ A esta matriz también se la conoce como matriz de adyacencia. Este término se deriva de la teoría del gráfico.

⁷ La colocación de un 1 representaría la existencia de una relación y 0 la ausencia de la misma.

esta información. Esta situación no restringe en lo más mínimo la investigación ya que para averiguar la centralidad de los actores relevantes en el policymaking (al menos con el nivel de detalle que pretende tener este trabajo) no es necesario conocer la direccionalidad de las interacciones sino su existencia y fortaleza⁸.

Con el objetivo de tener una mayor idea acerca de los patrones que conectan a los agentes los científicos sociales que utilizan el análisis de redes suelen cargar los datos provistos por la matriz de caso por caso en programas informáticos que utilizan la teoría del gráfico (graph theory) para describir la red. Esta teoría ofrece la posibilidad de transformar los datos de la matriz en conceptos formales y teoremas que pueden relacionarse directamente con las características esenciales de las redes sociales (ibid, pág. 63). La teoría del gráfico, agrega Scott, se preocupa por los conjuntos de elementos y las relaciones entre estos. En esta teoría los elementos reciben el nombre de puntos (o nodos) y las relaciones el de líneas. Así, una matriz que describa las relaciones entre un grupo de personas puede ser convertida en un gráfico de puntos conectados por líneas. Los gráficos de la teoría del gráfico –es decir los gráficos de redes- muestran los patrones cualitativos de conexión entre los puntos. Como explica Scott, no obstante esto, es importante reconocer que los gráficos en sí mismos tienen una importancia secundaria en la teoría del gráfico. Cuando uno maneja muchos puntos y patrones de conexión complejos es frecuente que sea muy difícil dibujar un diagrama claro y completo. Sin desmerecer la importancia de los gráficos de redes (que muchas veces son muy ilustrativos) debe reconocerse que expresando las propiedades de un gráfico de una forma matemática más abstracta es posible prescindir de la utilización de los gráficos de redes. Asimismo, se debe tener presente que lo importante en este tipo de gráficos no son las posiciones de los puntos en la hoja sino los patrones de conexión. A los teóricos del gráfico no les interesa la posición relativa de dos puntos en una hoja, el largo de las líneas que se dibujan entre ellos o el tamaño del símbolo utilizado para indicar los puntos. Como consecuencia de esto no hay una manera correcta de dibujar un gráfico de redes.

En este estudio se presentan gráficos de redes circulares o que muestren la disposición de los nodos según las diferentes “capas” (*layered layouts*). Los gráficos de

⁸ La fortaleza en los trabajos de análisis de redes como el que presento viene dada por la cantidad de interacciones producidas entre un par determinado de personas.

redes circulares construyen la red alrededor de la circunferencia de un círculo, así las líneas se vuelven más visibles. El círculo es usado simplemente como un esquema visual arbitrario para organizar los datos, y el orden en que los puntos son colocados a lo largo del círculo responde solamente al intento de minimizar la superposición entre las líneas que los conectan. Los gráficos que muestran la disposición de los nodos según las diferentes “capas” (*layered layouts*) sugieren jerarquía. Colocando a los puntos con mayor grado de centralidad⁹ en la parte superior y en la parte inferior a los de menor grado permite observar con claridad qué actores fueron más centrales en el proceso decisorio.

Multiplicidad, densidad y medidas de centralización

Según Scott (ibid, pág. 65), los conceptos de la teoría del gráfico se pueden utilizar para describir los patrones de conexión entre los puntos. Estos conceptos nos permiten estudiar desde las propiedades individuales de los puntos y las líneas hasta aspectos más complejos de los gráficos de redes. A continuación presentaré ciertas nociones básicas para conocer los rasgos principales de las redes que construiremos y luego me concentraré en explicar ciertos conceptos aquí utilizados para analizar el grado de centralización en el proceso de elaboración de las políticas económicas.

La multiplicidad de una línea es el primer concepto que es necesario comprender. Si se utilizan datos relacionales valuados, como en nuestro caso¹⁰, es posible construir un gráfico valuado en el cual los valores que indican la fortaleza de una interacción se encuentran señalados al lado de sus líneas correspondientes. Lo que estos valores señalan, en otras palabras, es la multiplicidad de una línea, es decir, la cantidad de interacciones existentes entre un par de puntos.

Un segundo concepto utilizado para describir los gráficos es el de “densidad”. Esta muestra el nivel general de conexión existente entre los puntos de un gráfico. Teóricamente un gráfico puede ser “completo” cuando todos los puntos son adyacentes entre sí, es decir, cuando cada punto está conectado directamente con todos los otros puntos. El concepto de densidad es un intento de resumir la distribución general de las líneas para de ese modo

⁹ El término grados será explicado en el siguiente apartado pero podemos adelantar que hace referencia al número de otros puntos con los que un punto es adyacente.

¹⁰ En algunos casos se optará por estudiar a la matriz de datos como si fuera binaria. Estos casos serán oportunamente señalados y se argumentará por qué se ha adoptado esta decisión.

poder conocer qué tan lejos se encuentra un gráfico de este estado de completitud. Cuantos más puntos estén conectados entre sí, más denso será el gráfico. Siguiendo a Scott, la densidad de un gráfico puede entonces ser definida como el número de líneas en un gráfico, expresado como una proporción del máximo número posible de líneas. La fórmula para la densidad es

$$\frac{l}{n(n-1)/2}$$

donde l es el número de líneas presente. Esta medida puede variar de 0 a 1 siendo 1 la densidad de un gráfico completo.

Aunque es posible utilizar el concepto de densidad en gráficos valuados existe muy poco consenso en torno a cómo debe hacerse esto (ibid, pág. 73). Por esta razón, cada vez que mencione la densidad debe tenerse presente que estoy tomando a la matriz de datos como binaria. Hacer esto no reviste ningún problema ya que es lógico pensar que la red de elaboración de políticas públicas se encuentra completa cuando todos los actores están conectados directamente con todos los otros policymakers. Del mismo modo, otra cuestión que debe tenerse presente es el problema de la dependencia de la densidad del tamaño del gráfico (ibid, pág. 74). Esto hace que no sea posible comparar medidas de densidad entre redes de diferentes tamaños.

En su estudio del grado de centralización del origen de las ideas de políticas públicas, Rudalevige considera que se da una centralización cuando tiene lugar un cambio de funciones por el que tareas antes ejercidas por la amplia burocracia del Poder Ejecutivo Nacional (Ministerios y organismos descentralizados) pasan a ser llevadas a cabo por la Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP), particularmente la Oficina de la Casa Blanca (OCB). Esto último se debe a que dentro de la OEP hay staffs, principalmente los que integran la OCB, que tienen una mayor cercanía al presidente. Este académico considera como staff centralizado a “aquel staff cuyo único constituent (ya sea por estatuto o por lo que se da en la práctica) es el mismísimo presidente y que está organizacionalmente (y frecuentemente físicamente) cerca de este” (Rudalevige, op. cit., pág. 19). Una propuesta estaría centralizada cuando ha sido producida por el staff centralizado o por un miembro de ese staff y descentralizada cuando hubiera sido formulada por algún otro actor.

Para operacionalizar el concepto de centralización Rudalevige (ibid, pág. 75) codifica el origen de las políticas legislativas ubicando a las mismas en alguna de las cinco categorías que construye. De la menos centralizada a la más centralizada estas son:

1. Descentralizadas: si son el producto de los Ministerios y/o agencias ejecutivas;
2. Mixtas lideradas por los Ministerios: si tienen un origen mixto entre la Casa Blanca y los Ministerios, pero los Ministerios adoptan el rol de líder;
3. Mixtas lideradas por la Casa Blanca: si el origen es mixto y la Casa Blanca la líder;
4. Centralizadas en la Presidencia: si son el producto de un staff centralizado que se encuentra afuera de la Oficina de la Casa Blanca;
5. Centralizadas en la Casa Blanca: si son el resultado del staff que se encuentra dentro de la Oficina de la Casa Blanca

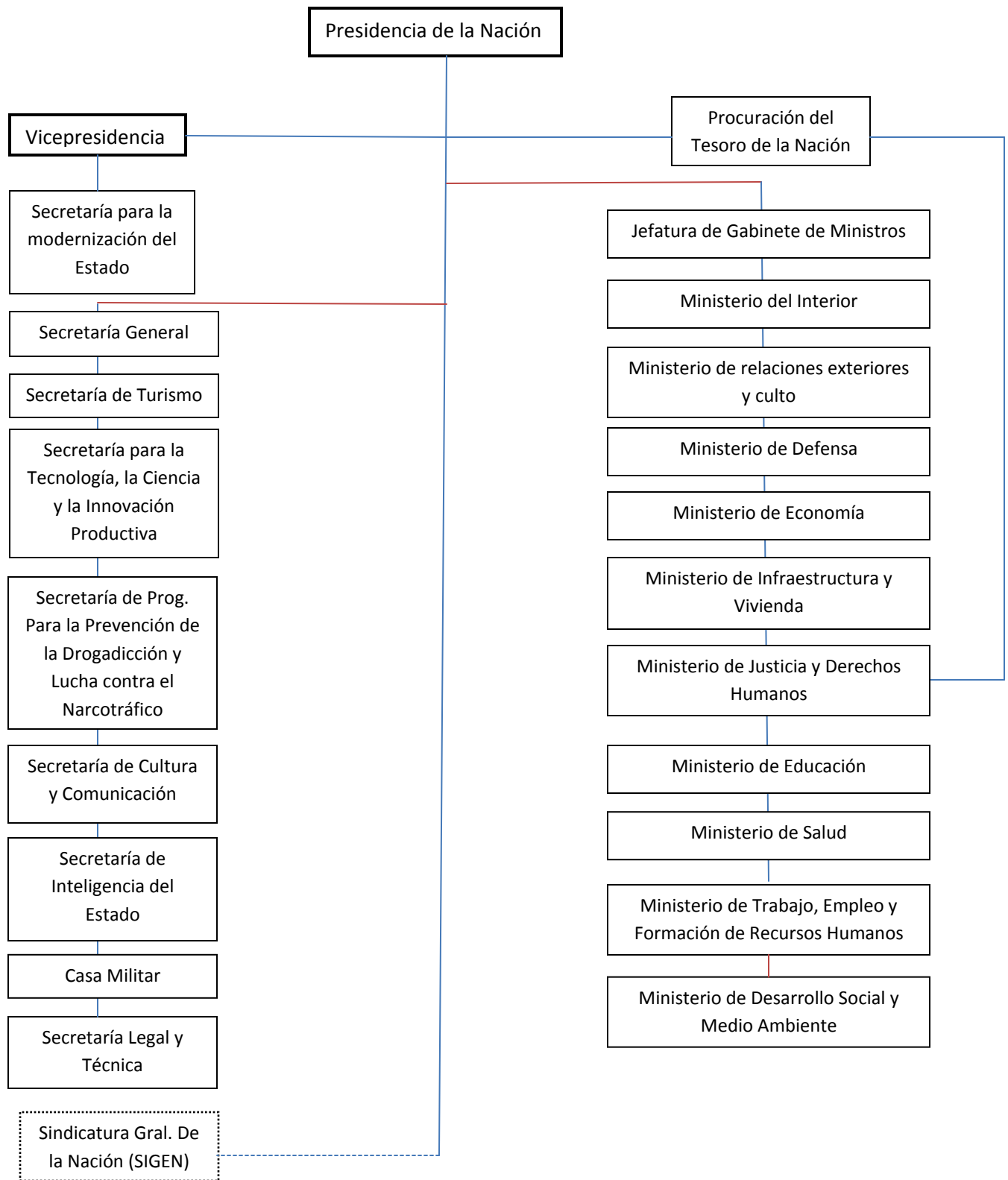
En mi estudio adoptaré la conceptualización del término centralización que hace Rudalevige adaptándola al caso argentino. A lo largo del mandato del presidente de la Rúa la configuración del Poder Ejecutivo Nacional fue modificándose continuamente en parte por razones políticas y en parte con el objetivo de achicar el tamaño del Estado Nacional. Sabemos, sin embargo, que para Agosto de 2000 el Poder Ejecutivo estaba integrado por la Presidencia de la Nación, la Vicepresidencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros, diez Ministerios y ocho Secretarías (Secretaría para la Modernización del Estado et. al., 2000, pág. 59)¹¹.

Siguiendo la definición de Rudalevige de staff centralizado, consideraré como tal a todo el staff que integraba por esos años la unidad del presidente, la unidad del vicepresidente y las ocho Secretarías de la Presidencia con sus organismos dependientes. Estas entidades son las que conformaban, por entonces, la estructura de la Presidencia de la Nación (ibid, pág. 97) y que, por lo tanto, tenían como único constituent al mismísimo presidente. Como sucede en el caso estadounidense, en el argentino se observan diferencias entre los miembros del staff centralizado. Como resultado de las funciones que cumplían habrían tenido una mayor cercanía al Presidente los integrantes de la unidad del Presidente

¹¹ Por más que no se disponga del organigrama del Estado para los meses anteriores y posteriores esto no es un problema porque ya se ha dicho que se considerarán como interacciones relevantes a las que implique la presencia de cualquier funcionario del PEN.

y sus unidades inmediatas de apoyo, la Secretaría General y la Secretaría Legal y Técnica¹². Estas secretarías conformaban el núcleo organizacional de la oficina del Presidente y, por consiguiente, el locus de la máxima centralización posible del proceso de policymaking.

¹² La Secretaría General tenía por entonces la responsabilidad de asistir en forma directa al Presidente de la Nación, coordinando el asesoramiento requerido para el establecimiento de objetivos, políticas y criterios de gestión. La Secretaría Legal y Técnica se encargaba, entre otras cosas, de evaluar los aspectos legales y técnicos de los proyectos de actos administrativos de la administración, del gobierno e institucionales que se sometieran a consideración del Presidente y del Jefe de Gabinete de Ministros. También comunicaba al Presidente los actos de que dictara el Jefe de Gabinete de Ministros con referendo ministerial y los pedidos de informes y/o explicaciones formulados por el Poder Legislativo vinculados con las funciones o atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional (ibid, págs. 103 y 107).



Organigrama del Poder Ejecutivo Nacional hacia Agosto del año 2000

Para operacionalizar el concepto de centralización en Argentina codificaremos los procesos de policymaking del mismo modo que Rudalevige, distinguiendo a las decisiones según el grado de centralización en su producción. De la menos centralizada a la más centralizada las categorías son:

1. Descentralizada: si son el producto de los Ministerios y/o de las organismos descentralizados u otras entidades que no forman parte de la Presidencia de la Nación (AFIP, Banco Nación, etc.)
2. Mixtas lideradas por los Ministerios: si tienen un origen mixto entre la Casa Rosada y los Ministerios, pero los Ministerios adoptan el rol de líder;
3. Mixtas lideradas por la Casa Rosada: si el origen es mixto, pero la Casa Rosada opera como líder;
4. Centralizada en la Presidencia: si son el producto de un staff centralizado que se encuentra afuera de la unidad del Presidente o sus unidades inmediatas de apoyo;
5. Centralizada en la Casa Rosada: si son el producto del staff que se encuentra dentro de la unidad del presidente o sus unidades inmediatas de apoyo (Secretaría Legal y Técnica o Secretaría General de la Presidencia).

Debido a que en el presente estudio se adopta, a diferencia de lo hecho por Rudalevige, el análisis de redes como metodología, mi indicador será una medida de la centralidad del actor: los grados de centralidad de los diversos puntos que integran los gráficos de redes. Al respecto, John Scott (op. cit., pág. 83) explica que “el grado de centralidad es simplemente el número de otros puntos con los que un punto es adyacente”¹³. El grado de centralidad de un punto depende entonces de cuán conectado se encuentre con los demás puntos que integran la red. Para poder eventualmente comparar los valores de centralidad obtenidos para cada punto entre diferentes gráficos usaré una variante *relativa* de esta medida. El número efectivo de conexiones de un punto estará relacionado con el máximo número posible de conexiones que el nodo podría tener.

En un primer momento se observará qué actores integran el gráfico de redes. Esto permitirá conocer quienes participaron del policymaking. Una vez observada la presencia de actores que integran el staff centralizado y/o no forman parte de él se procederá a ver en

¹³ Recordar que dos puntos son adyacentes cuando están conectados entre sí directamente.

qué medida cada uno de ellos formó parte de la elaboración de la política. Para eso se analizarán los valores de centralidad de cada actor y se verá quiénes poseen números más altos para cada decisión o conjunto de decisiones. Los gráficos permiten reducir la arbitrariedad a la hora de definir a quien se considera un “actor central”. Se intentará diferenciar el core (el grupo integrado por los actores con una centralidad más alta) de la periferia (el grupo conformado por los que tienen una centralidad mediana o baja) a través de “cortes naturales” en la distribución de los *scores* de centralidad (ibid, pág. 91). Los miembros del core se considerarán actores centrales. En aquellos casos en los que no sea posible distinguir un core, necesariamente se adoptará un criterio arbitrario: se considerarán como actores centrales a aquellos individuos que se encuentren en el quintil superior de la escala de centralidad¹⁴.

Cabe aclarar que en este estudio sigo a Richard Neustadt, Barry Karl y Andrew Rudalevige en mi conceptualización del presidente. Como sostiene Neustadt (1990, págs. 128-129): “Un presidente es ayudado por lo que le llega a su mente. Su necesidad esencial primaria es la de información”. O como explica Karl (1963, pág. 246): “Dado el aislamiento y la singularidad de su responsabilidad constitucional el problema de la información es el problema central de la presidencia”. En consecuencia, considero, como Rudalevige, al presidente de la Rúa como un actor que decide si “hacer o comprar” información e ideas de políticas en el staff centralizado o fuera de él (Rudalevige, op. cit., págs. 28-32). Es por esto que los valores de centralidad del Presidente no son tomados en cuenta a la hora de evaluar el grado de centralización de la formulación de las propuestas.

La jerarquización del proceso de policymaking

Al permitirnos conocer los grados de centralidad de los diversos actores que integran una red, el análisis de redes abre la posibilidad de estudiar aspectos de la formulación de las políticas que resultan inaccesibles empleando otras metodologías. Una de estas cuestiones es la jerarquización del proceso de policymaking. A continuación definiré este concepto y explicaré cómo empleando esta idea es posible conocer aspectos importantes del funcionamiento de una coalición de gobierno.

¹⁴ Cuando se realizan comparaciones y se afirma, por ejemplo, que un actor fue central en una decisión pero no en otra el lector debe tener en cuenta que se podrían haber utilizado criterios diferentes para determinar si el actor fue o no central.

La jerarquización ocurre cuando es grande la distancia, medida en grados de centralidad relativa, entre los actores con niveles de medios a altos de centralidad. Cuán grande debe ser la distancia entre estos nodos es una cuestión que debe decidir cada investigador realizando un análisis informado de las decisiones. En algunas situaciones puede ocurrir que la arbitrariedad se reduzca, tal como cuando se observa la existencia de un corte natural entre el *score* de centralidad relativa del nodo mejor puntuado y el resto. El proceso de elaboración de una propuesta es desjerarquizado, por el contrario, cuando la distancia entre los actores con niveles de medios a altos de centralidad, medida en grados de centralidad relativa, es pequeña.

Es importante tener en cuenta que no basta con poder diferenciar en un gráfico de redes la existencia de un core y una periferia para discurrir sobre la jerarquización. Podría ocurrir que los integrantes del core tuvieran niveles de centralidad relativa similares y por lo tanto fuera razonable considerar el proceso de elaboración de una propuesta como desjerarquizado. Por eso considero que la jerarquización ocurre cuando la distancia, medida en grados de centralidad relativa, *entre los actores con niveles medios a altos de centralidad* es grande.

El proceso de elaboración de una política puede ser jerarquizado o desjerarquizado con distribuciones diferentes de los scores de centralidad. Un policymaking que tiene un actor con una centralidad relativa mucho más alta que el resto es jerarquizado, pero también lo es un proceso en el cual, aunque no existe un único corte natural tan abrupto entre partes de la red, se observa un core conformado por actores cuyas centralidades relativas difieren mucho del resto de la red. Este mismo razonamiento se aplica para las políticas desjerarquizadas. El proceso de elaboración de una propuesta en el que todos los participantes de la red obtuvieron la misma centralidad relativa es desjerarquizado. Sin embargo, también tiende a serlo aquel policymaking que posee un core integrado por muchos actores con grados de centralidad relativa, si no iguales, al menos bastante similares.

En este trabajo se considerará que el proceso de elaboración de una política presenta una estructura jerarquizada cuando cumple al menos una de las siguientes condiciones; si no las cumple se lo califica como desjerarquizado. Dichas condiciones son:

- La diferencia, en términos de centralidad relativa, entre alguno de los miembros del core es mayor a los veinticinco puntos.
- El nodo o el grupo de nodos con una mayor centralidad relativa¹⁵ se encuentra a una distancia mayor a diez respecto del resto de los nodos.

De este modo, se procura que los policymakings categorizados como jerarquizados sean aquellos en los que la distancia, medida en términos de centralidad relativa, entre los actores con niveles medios a altos de centralidad es grande. Aunque ya se dijo que la elección de la magnitud que debe tener esta distancia es una decisión con un gran componente arbitrario, debe tenerse presente que se elige el valor de veinticinco teniendo en cuenta que cero es la mínima distancia posible y cien la máxima.

La segunda condición se estableció para eliminar la posibilidad de que exista una política económica con una estructura teóricamente desjerarquizada pero que a la vez cuenta con un actor (o un conjunto de actores) cuya centralidad relativa dista considerablemente de la del resto de los integrantes del core¹⁶. Debido a que no es posible utilizar un mejor criterio, la elección del número diez como valor límite es el resultado de una decisión arbitraria.

Al analizar la jerarquización que detenta el proceso de elaboración de una decisión es posible descubrir diferencias importantes entre formulaciones de políticas con niveles similares de centralización. Identificar estas diferencias es significativo no solo porque introduce una nueva variable en la que pueden diferir los procesos de formulación de las políticas sino también porque permite examinar hasta qué punto la naturaleza del gobierno de coalición aquí analizado influyó a la hora de armar las políticas.

En un país con un sistema presidencial los gabinetes no varían solamente respecto al número de partidos que los integran, a los partidos que los dominan, o a la existencia de una mayoría legislativa que los respalde. También difieren en cómo están los partidos representados en el gabinete (Amorim Neto, 2002, pág. 49). A diferencia de los gobiernos

¹⁵ Por “grupo de nodos con una mayor centralidad relativa” se hace alusión al conjunto de nodos compuesto por actores cuyas distancias, en términos de centralidad relativa, son menores o iguales a diez y uno de sus miembros es el individuo con mayor centralidad relativa de la red.

¹⁶ Ejemplo de esto es el decreto 1387/01. Según lo formulado por la primera condición el policymaking de esta decisión sería desjerarquizado. Esto parece poco razonable si se tiene en cuenta que los actores que detentaron una mayor centralidad relativa (Cavallo y Colombo) se encuentran a una distancia de más de diez puntos -13,393 y 10,714 respectivamente- respecto del tercero (Mestre). Es pos casos como estos que se ha agregado la segunda condición.

de coalición en los sistemas parlamentarios, en los presidencialismos, dado que los presidentes son libres constitucionalmente para diseñar el gabinete que crean conveniente, pueden establecer un gabinete multipartidario que no premie a los partidos según una regla de proporcionalidad¹⁷.

Según David Altman (2000, pág. 265), existen dos teorías que explican cómo se distribuyen los cargos del gabinete los miembros de una coalición. Una de ellas, formulada por Gamson (1961, págs. 373-382), sostiene que los pagos son distribuidos a cada partido de la coalición de forma proporcional al número de asientos que éstos tienen en el Congreso. La otra, desarrollada por Altman, defiende que esto es implausible en los sistemas presidenciales. Partiendo del supuesto de que todos los jugadores son racionales, auto-interesados y tratan de maximizar tres tipos diferentes de ganancias (votos, cargos y políticas que cumplan los objetivos que a ellos les interesan) este autor sostiene que, a la hora de la división de los *payoffs* entre los miembros de una coalición, prevalece un balance entre los pagos que recibe la fracción¹⁸ que controla el ejecutivo y el resto de las fracciones de la coalición (Altman, op. cit., pág. 267). La idea subyacente es que, por definición, el presidente no es un *primus inter pares*. En consecuencia, éste reserva para la fracción elegida para conducir el ejecutivo una gran proporción de los pagos¹⁹. Altman espera entonces que la fracción del presidente tenga una participación más que proporcional en el gabinete. La evidencia que presenta este académico muestra que, aunque las observaciones derivadas de ambas teorías son estadísticamente significativas, aquellas que sostiene el balance de los poderes tienen una mejor performance estadística.

Yendo un poco más lejos se puede sostener que el control de un área del gobierno les confiere a los miembros de la coalición la capacidad de negociar políticas relacionadas con carteras que ellos no controlan directamente. Como es del interés de todos los miembros de la alianza que el gobierno siga un lineamiento afín con su pensamiento es posible pensar que los integrantes de la coalición con presencia en el Poder Ejecutivo intentarán que todas las políticas que surjan del mismo, independientemente de si corresponden al área que controlan, se acerquen a sus preferencias. Es esperable, en

¹⁷ Por ejemplo, la participación que tienen los partidos en el Poder Legislativo.

¹⁸ La unidad de análisis de Altman no son los partidos políticos sino las fracciones políticas.

¹⁹ Altman considera que la participación será del 50 por ciento debido a que este es un punto focal. Sin embargo, reconoce que futuros estudios deberían ajustar esta proporción tal vez según el tamaño del partido del presidente.

consecuencia, que un gobierno de coalición tienda a elaborar las políticas de una forma más desjerarquizada que un gobierno de partido o de gabinete presidencial.

Puede ocurrir, no obstante esto, que un Poder Ejecutivo en teoría controlado por una coalición de gobierno en la práctica no actúe como tal. Esto se daría cuando hay un gabinete en el que están representados al menos dos partidos con un alto grado de proporcionalidad entre la participación que tiene cada uno de estos en el gabinete y su peso legislativo (lo que se denomina gabinete de coalición –Amorim Neto, op. cit., pág. 50), pero el modo en que son elaboradas las políticas no es congruente con el peso relativo de los socios. En un Poder Ejecutivo Nacional con una configuración como la de Argentina el presidente es quien decide qué política llevar a cabo. Como ya se explicó, su tarea principal suele ser proveerse de información para poder tomar una decisión respecto de una cuestión. Dado que en él recae la facultad de decidir puede elegir llevar a cabo propuestas que se encuentren en contra de los deseos de los otros miembros de la coalición de gobierno. Aunque este camino puede tener importantes implicancias (por ejemplo, la pérdida del apoyo en el Congreso del partido cuyos deseos no fueron respetados) es totalmente plausible que pueda ocurrir. O bien porque el presidente ha dejado de necesitar la participación de esa fuerza en la coalición o bien porque se encuentra en una situación tal que para sobrevivir en el cargo debe pagar el costo de perder un aliado, un presidente puede optar por elaborar una política prescindiendo de (o al menos no dándole un lugar central a) los aportes de los funcionarios aliados que se encuentran en el ejecutivo.

De igual modo, pueden existir razones para que el partido miembro de la coalición perjudicado considere conveniente permanecer en su cargo pese a no estar de acuerdo con las políticas adoptadas y a que no se le permita participar (o no se le dé un rol central) en la elaboración de estas políticas. Esta fuerza puede considerar que estando fuera del gobierno tendría aún menos poder para influir en el contenido de las políticas. Si además el partido político en cuestión es pequeño y el futuro del gobierno es incierto, puede evaluar que es conveniente correr el riesgo de permanecer “adentro” ya que estando “afuera” son muy pocas las posibilidades de obtener en un futuro cercano el acceso a más bancas o a un cargo ejecutivo electivo. Si el gobierno nacional empeora su desempeño, su participación en el gobierno anterior podría deteriorar su imagen ante los votantes, mientras que si ocurriera lo

contrario una victoria del gobierno en las siguientes elecciones podría obstaculizarle un buen desempeño en esos comicios.

Por su parte, el presidente también puede tener argumentos para dejar en sus cargos a los miembros de la coalición cuyas opiniones no son tenidas en cuenta. El primer mandatario puede haber llegado a la conclusión de que sacar a estos funcionarios de sus cargos generaría más costos que beneficios. Las potenciales ganancias que tendría conformar un gabinete exclusivamente con personas que fuesen de su partido (ministerios productores de información más confiable) podrían quedar neutralizadas por el costo político y de imagen que generaría que un gobierno desarmara una coalición elegida por la población.

Analizando la distancia, medida en grados de centralidad, entre los actores con niveles de medio a altos de centralidad se puede conocer la jerarquización que tuvo la formulación de una decisión. En esta investigación un proceso de policymaking sería jerarquizado si la diferencia, en términos de centralidad relativa, entre alguno de los miembros del core es mayor a los veinticinco puntos y/o el nodo o el grupo de nodos con una mayor centralidad relativa se encuentra a una distancia mayor a diez respecto del resto de los nodos. Sería desjerarquizada, en cambio, si no se cumple ninguna de estas condiciones. Si es esperable que un gobierno de coalición que formule políticas como tal tenga un policymaking desjerarquizado, es posible estudiar hasta qué punto el gobierno de coalición presidido por Fernando de la Rúa actuó como tal.

Analizando las redes del proceso de elaboración de las políticas públicas

En esta sección analizo, con la metodología del análisis de redes, los rasgos centrales del proceso de elaboración de las políticas económicas seleccionadas del gobierno de de la Rúa. Para hacer esto procederé en tres etapas.

Primero, describo el proceso de elaboración de estas políticas a través de un único gráfico de redes que contiene todos los datos relacionales recolectados. Este gráfico general permite apreciar que el proceso de elaboración de las políticas considerando al conjunto de las decisiones seleccionadas como un todo fue, según las categorías de Rudalevige, mixto liderado por los ministerios. En una segunda instancia muestro que un análisis de las

decisiones en particular revela que, aunque el proceso sigue siendo altamente descentralizado, el grado de centralización experimenta variaciones importantes de unas decisiones a otras. Finalmente, comparo dos decisiones de igual nivel de centralización para ilustrar la importancia de estudiar la jerarquización de los procesos de elaboración de políticas.

El proceso de elaboración de las políticas económicas: una visión general

Para analizar el proceso de elaboración de las políticas económicas durante la presidencia de Fernando de la Rúa como un todo se construyó un gráfico de redes que incluye las interacciones registradas de toda la selección de decisiones económicas que fueron respuestas a la crisis financiera. Con el fin de ilustrar mi descripción presento a continuación dos disposiciones diferentes de la red. El primer gráfico muestra la disposición de los nodos según las diferentes capas (*layered layout*) de modo tal de que resulte más fácil apreciar la existencia o no de una estructura jerarquizada. El segundo, al ser un gráfico circular, facilita la observación de las líneas.

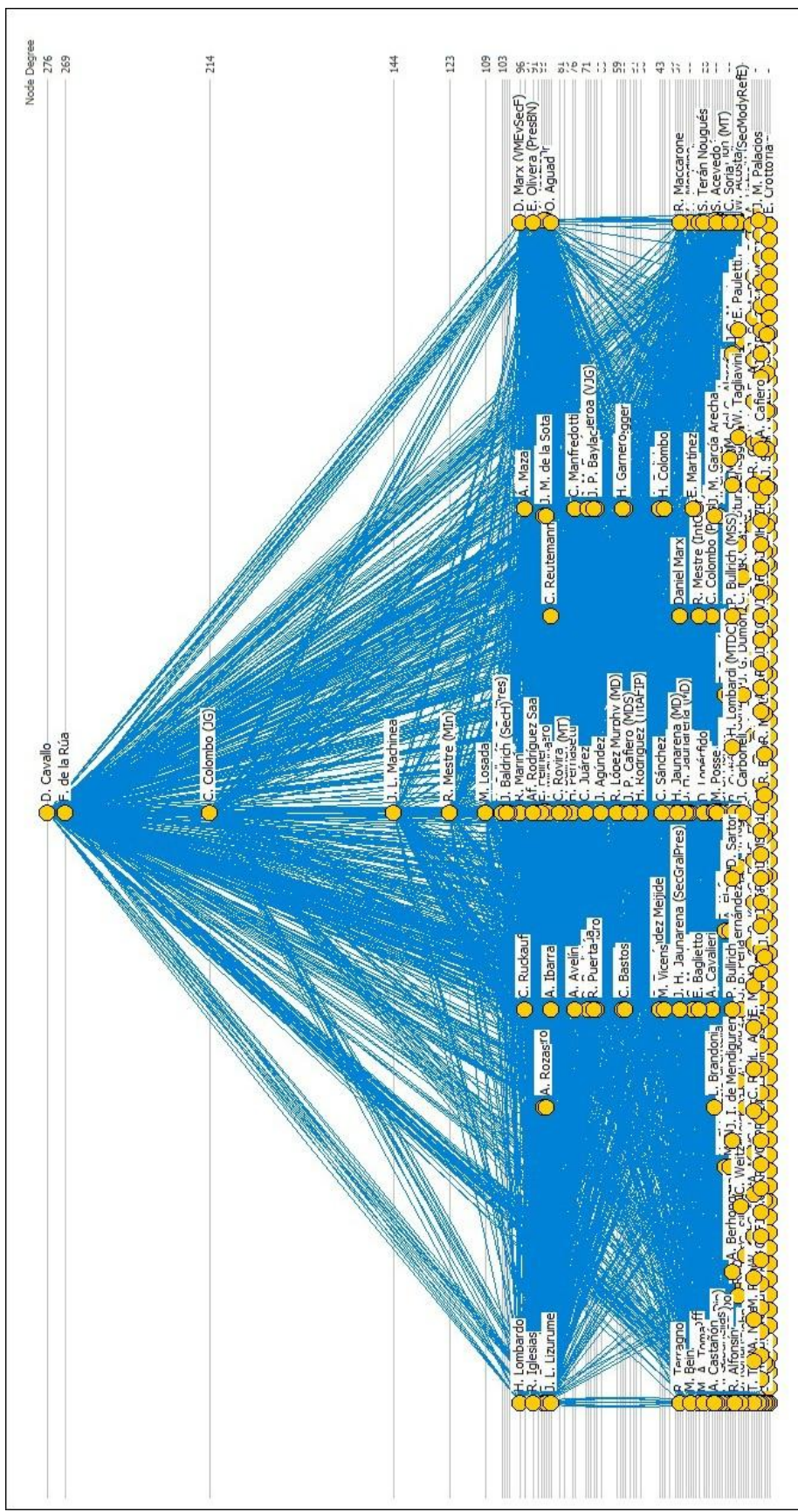


Gráfico 1. Red completa-disposición en capas (layered layout).

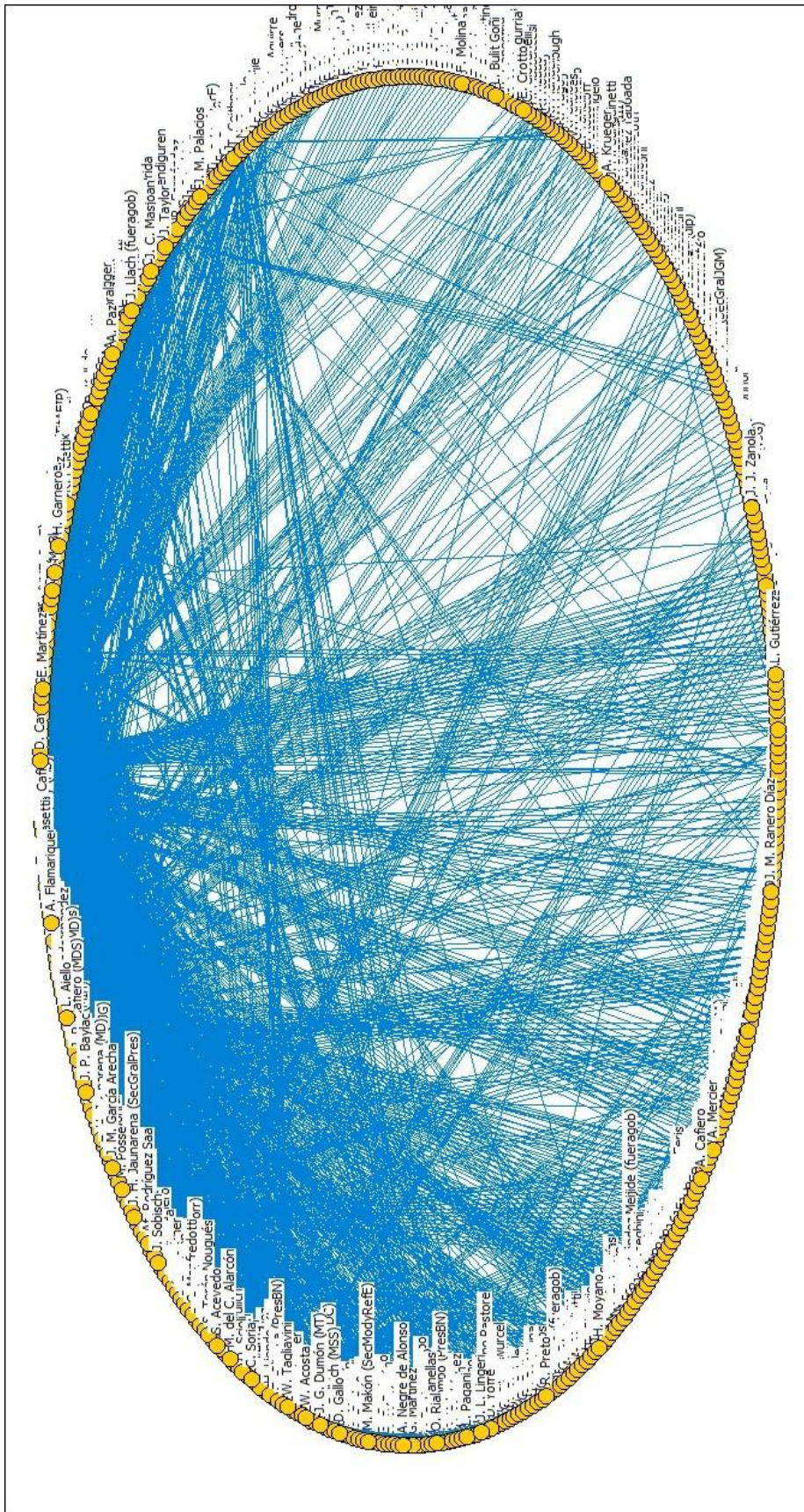


Gráfico 2. Red completa-disposición circular.

Un primer análisis de la red general permite apreciar que está conectada (no existen nodos o conjuntos de nodos aislados) y conformada por 478 actores y 4495 interacciones. Aunque se trata de una red con una gran cantidad de conexiones, su densidad es de 0,0394. El gráfico está lejos de ser completo pero esto algo lógico; no es esperable que cada actor tenga interacciones con todos los otros actores. Al analizar la multiplicidad de las líneas se observa que el par de nodos con mayor fortaleza (José Luis Lizurume; Oscar Castillo)²⁰ tuvo 23 interacciones. Un análisis general de los atributos de los actores permite observar que la red está integrada tanto por el Presidente Fernando de la Rúa como por miembros del staff centralizado (el Vicepresidente y Secretarios de la Presidencia) y miembros que no pertenecían a él (Ministros, funcionarios de menor rango de los Ministerios, un juez, legisladores, gobernadores, vicegobernadores y Ministros de Hacienda de las Provincias, intendentes, líderes de los principales partidos políticos, directores del Banco Central, empresarios, sindicalistas, economistas y directores de consultoras, funcionarios de organismos internacionales y gobiernos de otros países, etc.).

Al analizar la centralidad de los actores se observa que no se puede distinguir entre core y periferia debido a que no hay “cortes naturales” en la distribución de los *scores* de grado de centralidad. Una lista ordenada con las medidas de centralidad para cada individuo muestra que el quintil superior está integrado por 24 actores: el Presidente, 7 Ministros de la Nación, 2 funcionarios de menor rango del Ministerio de Economía (uno es técnico y el otro es el viceministro), el Presidente del Banco Nación, el Presidente Provisional del Senado, el Jefe del bloque del PJ en el Senado y 11 gobernadores (5 de la Alianza y 6 del Partido Justicialista). Entre los actores centrales no hay miembros del staff centralizado.

Sobre la base de estos datos se podría inferir que el proceso de elaboración de las políticas económicas seleccionadas fue altamente aunque no extremadamente descentralizado. En la categorización de Rudalevige se clasificaría a esta red con un 2 ya que, aunque estuvo integrada tanto por staff centralizado como por miembros que no lo eran, ninguno de los integrantes del staff centralizado adquirió un lugar central en el armado de las propuestas. Desde esta categorización, lo que se observa es que las políticas tuvieron un origen mixto entre la Casa Rosada y los Ministerios, pero los Ministerios lideraron el proceso de elaboración.

²⁰ Ambos fueron gobernadores de la Alianza

El análisis de la centralidad de los actores muestra que el policymaking presenta una estructura jerarquizada encabezada por el Ministro de Economía Domingo Cavallo. Con una menor centralidad lo siguen, en orden decreciente, el presidente Fernando de la Rúa (casi con la misma centralidad que Cavallo), Chrystian Colombo (Jefe de Gabinete de Ministros), José Luis Machinea (el primer Ministro de Economía de esta administración), Ramón Mestre (Ministro del Interior) y Mario Losada (Presidente Provisional del Senado). El gráfico indica que estos actores debieron tener una gran cantidad de interacciones para poder definir el contenido de las políticas. Aunque debería ser corroborado por algún estudio posterior con mayor evidencia cualitativa sobre los procesos decisivos, estos datos podrían indicar que la administración de de la Rúa, y especialmente el ministro Cavallo, tuvo que persuadir a una gran cantidad de actores durante el proceso de policymaking.

La centralidad de los actores que siguen en la jerarquía disminuye pero de forma menos abrupta. Aunque no fueron tan centrales como los anteriores, estos individuos fueron importantes partícipes de la elaboración de las políticas. Dentro de este grupo estuvieron: tres ministros del gabinete nacional (Adalberto Rodríguez Giavarini –Relaciones Exteriores-, Héctor Lombardo –Salud-, Federico Storani –Interior), un Viceministro (Daniel Marx –Economía), un Secretario de Hacienda (Jorge Baldrich), el Jefe del Bloque del PJ en el Senado (José Luis Gioja), un Presidente del Banco Nación (Enrique Olivera) y once gobernadores (cinco oficialistas y seis de la oposición).

Los veinticuatro actores con mayor grado de centralidad en la red general tuvieron un perfil político²¹. De este grupo catorce fueron dirigentes de la Unión Cívica Radical, siete del Partido Justicialista y dos de Acción por la República (el partido político liderado por Domingo Cavallo). Esta distribución es interesante por diversas razones. En primer lugar, muestra que, si uno observa el proceso de elaboración de políticas económicas en el gobierno de de la Rúa como un todo, uno de los principales socios de la coalición gobernante, el FREPASO, no tuvo una participación central en el armado de las políticas públicas seleccionadas. Este resultado indica la falta de congruencia entre el diseño político del gobierno de coalición y la participación en el proceso de producción de las decisiones económicas de respuesta a la crisis. Este escenario es consistente con la estructura

²¹ Al realizar esta afirmación cabe aclarar que se está tomando en cuenta que el Presidente del Banco Nación (Enrique Olivera) y el Secretario de Hacienda (Baldrich) antes habían sido, respectivamente, Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y diputado.

jerarquizada que revela el gráfico 1. Si hubiera habido un gobierno de coalición congruente en la distribución de las carteras y la participación en la toma de decisiones debería observarse en este gráfico una estructura más desjerarquizada, o al menos, actores del FREPASO con niveles de centralidad similares a los de los dirigentes centrales de la UCR.

También cabe destacar la centralidad de los dirigentes de Acción por la República en la red general. Aunque fueron solo dos los actores centrales de este partido, uno de ellos, Domingo Cavallo, fue el actor con mayor centralidad de todo el gobierno – inclusive mayor que el Presidente, quien lo secunda en esta distribución²². Sobre esta base, si como afirma Rudalevige para los Estados Unidos, los presidentes son consumidores antes que productores de información²³ se podría sostener que, en una medida muy significativa, las políticas económicas analizadas en este estudio fueron formuladas por Domingo Cavallo²⁴.

Por otra parte, cabe también señalar que entre los actores centrales se encuentren siete miembros del Partido Justicialista. Aunque sus valores de centralidad no ocupen los primeros lugares (el justicialista con mayor centralidad es Gioja y ocupa el noveno puesto) su participación como actores centrales importa porque el Partido Justicialista fue por ese entonces el principal partido opositor. Esta participación, como sugiere el hecho de que el justicialista con la mayor centralidad fue el jefe de bloque del PJ en Senadores, podría explicarse por el control justicialista del Senado durante el gobierno de de la Rúa. La condición de gobierno dividido, agravada en octubre de 2001 por la derrota de la Alianza en la elección de diputados nacionales, a lo que se agrega el escenario económico desfavorable, probablemente haya inducido a incorporar al PJ al proceso de policymaking, al menos en ciertas políticas. Por su parte, los grados de centralidad de los gobernadores justicialistas podrían explicarse porque el gobierno debió tratar cuestiones federales que requerían el consentimiento de los gobernadores del PJ (lo que ciertamente ocurrió²⁵) o porque el gobierno negociaba con estos actores el contenido de las políticas para que luego

²² La centralidad de grado relativa de Domingo Cavallo es de 57,862% mientras que la de Fernando de la Rúa es de 57,023%

²³ Recuérdese que con el objetivo de replicar el análisis que realiza Rudalevige en este trabajo se está suponiendo que esto es verdadero. Esto no quita que sea conveniente que en futuros estudios se analice la veracidad de este supuesto para el caso argentino.

²⁴ La centralidad de grado relativa de quien sigue a Fernando de la Rúa, Chrystian Colombo, es de 45,493%

²⁵ Ejemplos de esto fueron los acuerdos suscriptos entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires a fines del 2000 y en Julio y Noviembre del 2001)

los gobernadores ordenaran a los senadores la aprobación de los proyectos de ley propuestos por el gobierno (como también sugiere una lectura pormenorizada de los periódicos²⁶).

El proceso de elaboración de las políticas económicas: una visión desde las decisiones

En este apartado analizo el grado de centralización de cada decisión particular y formulo algunos comentarios complementarios acerca de las características generales de estos procesos. El análisis de las decisiones en particular muestra que, aunque el proceso sigue siendo altamente descentralizado, el grado de centralización experimenta variaciones importantes de unas decisiones a otras.

Al estudiar el grado de centralización de cada medida en particular se observa que de las veinte decisiones para las que se encontraron datos, siete fueron elaboradas a través de un proceso descentralizado (categorizado con un 1 en la escala de Rudalevige) y trece a través de un proceso mixto liderado por los Ministerios (categorizado con un 2 en la misma escala). Entre los procesos de elaboración de estas últimas hubo algunas diferencias respecto a la participación del staff centralizado. En cuatro de las trece decisiones mixtas lideradas por los Ministerios el staff centralizado formó parte, al menos con la presencia de alguno de sus miembros, del core de la red, es decir, del grupo de actores centrales en el proceso de elaboración de la política. La razón por la que estas decisiones fueron categorizadas con un 2 y no un 3 radica en que, aunque centrales, estas personas no se encontraron entre los actores con mayores grados de centralidad. Por ejemplo, en la decisión donde se advierte una mayor participación del staff centralizado²⁷ se observa que hubo seis ministros, dos legisladores relevantes y un funcionario de menor rango del Ministerio de Economía con grados de centralidad mayor que el mejor puntuado de los miembros del staff centralizado. Si a esto se le suma que el core de la red en esta propuesta estuvo conformado por quince personas puede apreciarse que el staff centralizado parecería no haber sido el elaborador principal de la medida.

²⁶ Además guarda concordancia con lo que sabe la academia respecto a las relaciones entre los gobernadores y los legisladores.

²⁷ La decisión en cuestión es el decreto 957/01, el cual redujo las retribuciones de los funcionarios del Sector Público Nacional con una jerarquía no menor a Subsecretario.

El análisis de las redes de cada decisión particular muestra que los Ministerios de la Nación fueron organismos centrales en el policymaking del gobierno de de la Rúa. En todas las decisiones examinadas, excepto una, hubo Ministros o funcionarios de menor rango de los Ministerios que fueron actores centrales del proceso decisorio. En este sentido resulta interesante observar que en diecisiete de las veinte decisiones estudiadas hubo al menos un actor central que pertenecía al Ministerio de Economía. Esta centralidad de funcionarios del Ministerio de Economía se observa en políticas que corresponden a áreas variadas: administración del Sector Público Nacional, sistema tributario, política monetaria, sistema bancario, infraestructura, salud, sistema previsional, desarrollo social y federalismo fiscal.

Cabe también destacar la centralidad de ciertos funcionarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros, principalmente la del Jefe de Gabinete, en los procesos de elaboración de las políticas. Según el artículo 100 de la Constitución Nacional, el Jefe de Gabinete de Ministros tiene como responsabilidades básicas coordinar a los Ministros y Secretarios de Estado y ejercer la administración general del país²⁸. Este artículo no le otorga al Jefe de Gabinete competencia sobre ningún área de política económica más allá de la ejecución de la Ley de Presupuesto Nacional, la recaudación de las rentas de la Nación y el envío al Congreso de los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional. No obstante esto, se advierte que de las veinte decisiones estudiadas, el Jefe de Gabinete (Rodolfo Terragno o Chrystian Colombo) habría tenido una participación central en la elaboración de trece propuestas. Estas propuestas, lejos de limitarse a versar sobre cuestiones de su competencia, atendieron temas de áreas tan variadas como salud, infraestructura, sistema previsional, sistema tributario, federalismo fiscal, deuda pública nacional y deuda provincial, desarrollo social, además de temas más cercanos a sus responsabilidades como la Administración del Sector Público Nacional y la elaboración del Presupuesto²⁹. Esto mostraría que, contrariamente a la expectativa derivada de su función

²⁸ Una lista completa de sus responsabilidades incluye: coordinar las acciones de los Ministerios y Secretarías de Estado; coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinetes de ministros, y presidirlas en caso de ausencia del Presidente; nombrar empleados de la administración, excepto los que le corresponden al Presidente; ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional y hacer recaudar las rentas de la nación; enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, luego de haber sido tratados y aprobados por el Poder Ejecutivo; y refrendar los distintos tipos de decretos del Poder Ejecutivo.

²⁹ Respecto al presupuesto técnicamente la Jefatura de Gabinete solo debería encargarse de enviar al Congreso el Proyecto de Ley (nada dice acerca de elaborarlo) y de ejecutar el existente.

constitucional, el Jefe de Gabinete puede ejercer un rol central en la elaboración de las políticas.

Una virtud del análisis de redes aquí realizado por sobre la literatura precedente es que permite observar la participación en la elaboración de las políticas de actores ajenos al Poder Ejecutivo. El examen de las redes de cada decisión muestra que, como ya insinuaba el análisis del proceso como un todo, para algunas decisiones fue central la participación de los gobernadores (tanto del oficialismo como de la oposición), de actores relevantes del Poder Legislativo (tanto del PJ como de la UCR) y de organismos descentralizados como el Banco de la Nación Argentina y el Banco Central de la República Argentina.

Los gobernadores fueron actores centrales en los procesos de elaboración de políticas relacionadas con cuestiones de Infraestructura, deuda provincial y situación fiscal de las Provincias. La centralidad de esta participación es consistente con el impacto sobre las economías provinciales de las políticas en estas áreas. Los legisladores³⁰ que alcanzaron niveles de centralidad elevados los obtuvieron para el policymaking de cuatro decretos y no para la elaboración de las leyes. La alta centralidad de los actores, en dos de los decretos, podría ser explicada por el hecho de que antes de decidirse por la opción del DNU el gobierno intentó o analizó la posibilidad de que las decisiones fueran tratadas por el Congreso³¹. La razón exacta por la que algunos legisladores fueron centrales en los otros dos casos se desconoce³². Con respecto a los presidentes del Banco Central y el Banco Nación se observa que mientras el primero fue un actor central en una decisión que era de su competencia³³ el Presidente del Banco Nación fue un actor con elevados niveles de centralidad en decisiones que no guardan relación con las competencias de su cargo (la reducción de las retribuciones de los funcionarios del Sector Público Nacional y dos modificaciones del sistema tributario). Esto último podría estar explicado por el hecho de que quienes fueron Presidentes del Banco Nación durante esos años, Chrystian Colombo y Enrique Olivera, tenían una relación cercana con de la Rúa³⁴.

³⁰ Los jefes de bloque del PJ y la UCR en Diputados, el jefe de bloque del PJ en el Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente Provisional del Senado

³¹ Esta fue la situación de los decretos 1299/00 y 1306/00.

³² Estos dos casos fueron el decreto 957/01 y el 1584/01.

³³ La instauración del llamado “corralito” (decreto 1570/01)

³⁴ Sin ir más lejos, Enrique Olivera había sido vicejefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando el jefe de gobierno de esta ciudad era Fernando de la Rúa.

El análisis de las redes de las decisiones particulares nos permite apreciar también qué partido o partidos lideraron el proceso de elaboración de las políticas. Para investigar si la Alianza, la coalición que formalmente gobernaba, actuó de manera congruente con la distribución del poder partidario a la hora del policymaking se observó la afiliación partidaria de los actores centrales en las diferentes decisiones³⁵. Los datos permiten distinguir tres momentos en el proceso de elaboración de las políticas económicas durante la administración de la Rúa.

En un primer momento, como puede observarse en la red correspondiente al ajuste de mayo de 2000, la elaboración de la respuesta a la crisis financiera fue una tarea liderada en conjunto por la UCR y el FREPASO. Los datos muestran la existencia de un patrón de elaboración de políticas económicas congruente con la distribución del poder partidario en la coalición, en la cual la UCR era el socio mayor y el FREPASO el menor. Por un lado, porque de las doce personas que integraron el core, dos formaban parte del FREPASO y el resto de la UCR; por otro lado, porque entre los actores centrales, el proceso detentó una dinámica más bien desjerarquizada (o colegiada)³⁶.

Luego se observa la existencia de un segundo momento, que va desde la decisión de desregular las obras sociales (junio de 2000) hasta la reforma del sistema previsional (diciembre del mismo año), en el cual el liderazgo en la elaboración de las respuestas a la crisis recayó casi totalmente en la UCR. De las cinco medidas que comprenden este período las tres primeras tuvieron como únicos actores centrales a dirigentes de la UCR. Las otras dos decisiones contaron con participación de actores ajenos a este partido (en una políticos del PJ y en la otra una funcionaria del FREPASO) en posiciones centrales. No obstante

³⁵Si uno quisiera conocer con precisión qué partidos formaron parte del armado de las políticas uno debería analizar el color partidario –si lo tuviere- de cada individuo, decisión por decisión. Como esto es impracticable se optó por esta segunda opción, la de conocer qué partidos fueron los que lideraron el policymaking.

El proceso de elaboración de las políticas contó, en algunos casos, con la presencia de “técnicos” entre los actores centrales. Dentro de este grupo estuvieron, entre otros, el Jefe de Asesores del Ministerio de Economía Pablo Gerchunoff, el Secretario de Agricultura Antonio Berhongaray y la Secretaria de Comercio Débora Giorgi. Para el examen que se describe a continuación no se tuvo en cuenta a este tipo de personas ni a las decisiones cuyos actores centrales fueron todos técnicos (tan solo una reforma del sistema previsional). Esto no afecta las conclusiones que se pudieran hacer debido a que los técnicos son individuos que tienen como superiores a funcionarios políticos. Para saber qué partidos políticos controlaron el proceso de elaboración de las propuestas basta con ver el color partidario de los funcionarios políticos.

³⁶ Para más información respecto a esta decisión léase la sección siguiente.

ello, es posible sostener que el proceso no fue liderado por estos actores sino por los de la UCR ya que al observar las posiciones relativas de los actores centrales de la UCR y de los no radicales se encuentra que la participación de los miembros del PJ y los del FREPASO fue menos central que la de los radicales. Por otro lado, mientras cuatro de las cinco formulaciones de las respuestas tuvieron estructura jerarquizada, una fue desjerarquizada.

En el policymaking del decreto que instaura el régimen de participación privada en el desarrollo de la infraestructura³⁷, en el que se observa entre los actores centrales la presencia de un gobernador del PJ (Carlos Ruckauf, de Buenos Aires) y del jefe de bloque de ese partido en la Cámara de Diputados (Humberto Roggero), la relación de miembros de la UCR y el PJ en el core es de trece radicales por cada dos peronistas. La estructura de este proceso decisorio fue, además, altamente jerarquizada. Quien lideró la elaboración de la medida (el ministro de Economía José Luis Machinea) tuvo casi el doble de grados de centralidad que el jefe del bloque del PJ en la Cámara de Diputados y más del doble de grados de centralidad que el gobernador peronista de Buenos Aires. La suma de estos elementos es la que nos permite concluir que la UCR lideró la elaboración de esta propuesta.

³⁷ Decreto 1299/00.

<i>Grados de centralidad de los miembros del core de la red correspondiente a la instauración del régimen para la promoción de la participación privada en el desarrollo de la infraestructura (decreto 1299/00)</i>		
Nodo	Grados de centralidad	Grados de centralidad relativos
José Luis Machinea	75	65,789%
Fernando de la Rúa	66	57,895%
Federico Storani	49	42,982%
Chrystian Colombo (Jefe de Gabinete)	45	39,474%
Humberto Roggero	43	37,719%
Nicolás Gallo (Ministro de Infraestructura y Vivienda)	37	32,456%
Carlos Ruckauf	34	29,825%
Pablo Verani	32	28,070%
Aníbal Ibarra	32	28,070%
Roberto Iglesias	32	28,070%
Ángel Rozas	32	28,070%
Sergio Montiel	32	28,070%
Alfredo Avelín	32	28,070%
Oscar Castillo	32	28,070%

Fuente: elaboración propia sobre datos calculados con el programa de análisis de redes VisuaLyzr

En el proceso de elaboración de la reforma del sistema previsional³⁸ se observa que el core estuvo integrado por seis radicales y tan solo una persona del FREPASO (Graciela Fernández Meijide, Ministra de Desarrollo Social). Cabe destacar que la estructura del policymaking es desjerarquizada y la diferencia en la centralidad relativa del que obtuvo el mayor valor y ella no es tan grande (Machinea –el de mayor centralidad- obtuvo 50,847% mientras que Meijide 38,983%). No obstante eso, entre los actores centrales Fernández Meijide fue la anteúltima en grados de centralidad. Aunque central, no lideró la elaboración de la propuesta.

³⁸ Decreto 1306/00

Grados de centralidad de los miembros del core de la red correspondiente a la reforma del sistema previsional (decreto 1306/00)		
Nodos	Grados de centralidad	Grados de centralidad relativos
José Luis Machinea	30	50,847%
Federico Storani	28	47,458%
López Murphy (Ministro de Defensa)	27	45,763%
Horacio Pernasetti	26	44,068%
Chrystian Colombo (Jefe de Gabinete)	23	38,983%
Graciela Fernández Meijide	23	38,983%
Héctor Lombardo	22	37,288%

Fuente: elaboración propia sobre datos calculados con el programa de análisis de redes VisuaLyzzer

Debe destacarse también que el momento en que la UCR fue el único líder en la elaboración de las políticas se inició cuando todavía el máximo líder del FREPASO, Carlos Álvarez, se encontraba en el gobierno como Vicepresidente de la Nación³⁹. Aunque debería ser corroborado con otros estudios, ello podría estar mostrando que ya para Junio del 2000, al menos en la elaboración de las respuestas a la crisis, el proceso de toma de decisiones del gobierno de la Alianza había dejado de funcionar de manera congruente con la distribución del poder partidario en la coalición por más que todos sus miembros continuaban ocupando los cargos inicialmente distribuidos en el gabinete.

El tercer momento en el proceso de elaboración de políticas económicas en la administración de la Rúa se caracteriza por la variación en el liderazgo de la formulación de políticas y por la presencia como actor central del ministro de Economía Domingo Cavallo⁴⁰. Este período comprende desde la ley de competitividad (Marzo de 2001) hasta la ratificación por decreto de los acuerdos entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Diciembre de 2001). De las trece medidas analizadas para este período dos tuvieron como único líder a la UCR, cinco detentaron un liderazgo compartido entre AR y la UCR, tres tuvieron como único líder al Ministro de Economía, dos tuvieron

³⁹ Carlos Álvarez renunció en Octubre del año 2000.

⁴⁰ Cavallo fue un actor central en todas excepto una de las medidas que comprende este período (la excepción fue el decreto 1676/01, el cual modificó el impuesto sobre los débitos y créditos de cuenta corriente bancarias).

un liderazgo compartido entre AR, la UCR y el FREPASO, y una tuvo un liderazgo repartido entre AR, la UCR y el PJ.

Las dos decisiones que tuvieron como único líder de sus formulaciones a la UCR fueron la instauración del Sistema Integrado de Protección a la Familia y la modificación del impuesto sobre los débitos y créditos de cuenta corriente bancarias. En el primer caso el core de la red estuvo integrado por siete funcionarios de la UCR y tres de AR. A pesar de esto, la UCR fue el único partido que ejerció el rol de líder. Entre los actores centrales, los pertenecientes a Acción por la República no obtuvieron los *scores* de centralidad relativa más altos. Esto, sumado al hecho de que el armado de la política fue jerarquizado⁴¹ permiten concluir que AR no lideró el proceso de policymaking. En el segundo caso, el core de la red tuvo como único integrante a Enrique Olivera, Presidente del Banco Nación y político de la UCR. Cavallo, a diferencia de lo ocurrido en el resto de los procesos de elaboración de las propuestas que comprenden este período, no fue un actor central. El proceso de toma de decisiones presentó una estructura jerarquizada.

En cuatro de las cinco medidas en las que el liderazgo estuvo compartido entre AR y la UCR, Cavallo (AR) fue quien alcanzó valores de centralidad más altos. No obstante, en estas decisiones los políticos de la UCR que integraron el core de las redes tuvieron niveles de centralidad, sino iguales, similares a los de Cavallo. En cuatro de los cinco casos el proceso de elaboración de las políticas tuvo una estructura jerarquizada. Podemos sostener que el liderazgo fue compartido en estas medidas porque a la cabeza del proceso estuvieron dos actores con niveles similares de centralidad y porque uno pertenecía a la UCR (Chrystian Colombo) y el otro a AR (Domingo Cavallo)⁴². En el quinto caso la estructura del policymaking presentó rasgos diferentes pues quienes constituyeron el core presentaron todos el mismo nivel de centralidad. Consecuentemente, el liderazgo estuvo compartido

⁴¹ Chrystian Colombo fue el funcionario que encabezó esta estructura jerarquizada.

⁴² Es cierto que en una de esas propuestas, los acuerdos de Noviembre de 2001 entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un miembro del PJ (J. M. de la Sota) obtuvo el tercer lugar en términos de centralidad relativa y la estructura fue desjerarquizada. No se considera que de la Sota ejerció el rol de líder debido a que la distancia entre él y quien obtuvo el segundo mejor *score* en términos de centralidad relativa (Cavallo) fue significativa (más de trece puntos). Formalmente esta medida se tradujo en un decreto (el 1584/01) que también ratificaba los acuerdos de julio de 2001. Sin embargo, como los acuerdos fueron elaborados en meses distintos –unos en Julio y otros en noviembre– se prefirió analizarlos según los meses en que se negociaron ya que así se podría observar si existieron diferencias entre los acuerdos.

entre la UCR y AR pero, a diferencia de los dos casos anteriores, la UCR ejerció el liderazgo a través de varios actores. Como es de esperar, la estructura del proceso de formulación de esta decisión fue desjerarquizada.

Con relación a las medidas que tuvieron a Cavallo como el único líder se observa que sólo en una de las tres decisiones el Ministro de Economía fue el único actor central de la red. En las otras dos el core estuvo integrado también por un miembro de la UCR, y en uno de los casos por miembros del Banco Central. No obstante ello, en estas propuestas Cavallo alcanzó tal nivel de centralidad y el policymaking estuvo tan jerarquizado que es imposible considerar que la UCR ejerció el rol de líder en el proceso de elaboración de estas medidas. Por caso, en la decisión donde la diferencia entre el grado de centralidad de Cavallo y el segundo actor es menor, la centralidad de Cavallo es del cien por ciento y el segundo actor es Roque Maccarone, presidente del Banco Central y cercano al Ministro de Economía.

Las dos decisiones cuyo liderazgo fue compartido entre AR, la UCR y el FREPASO tienen como característica principal que la diferencia entre los actores de centralidad más alta y gran parte del resto de los que integran el core no es significativa. En otras palabras, hay muchos actores centrales con grados de centralidad cercana al que detenta el valor mayor. El grupo de estos actores con una centralidad similar está conformado tanto por actores de la UCR como de AR (Cavallo) y un político perteneciente al FREPASO (Juan Pablo Cafiero)⁴³. En uno de estos casos la estructura del policymaking fue jerarquizada mientras que en el otro fue desjerarquizada.

Por último, el proceso de policymaking con liderazgo compartido entre la UCR, Cavallo y el PJ fue el de los acuerdos entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de Julio del 2001. Al igual que los acuerdos de Noviembre de ese año, el core de la red tiene como miembros no sólo a funcionarios radicales del Poder Ejecutivo Nacional y a Cavallo sino también a muchos gobernadores radicales y peronistas. En la elaboración de los acuerdos suscriptos en Julio no hubo uno sino dos actores con la máxima centralidad relativa: el gobernador peronista de Buenos Aires (Carlos Ruckauf) y el Jefe de Gabinete de Ministros (Chrystian Colombo). Por otra parte, la diferencia, en términos de

⁴³ Es interesante notar que en una de estas medidas Domingo Cavallo no fue el actor de mayor centralidad.

centralidad relativa, entre estos actores y sus inmediatos seguidores (entre los cuales estuvo el ministro Cavallo) fue pequeña, de tan solo tres puntos. Ello muestra la presencia de la UCR, PJ y Acción Por la República entre los actores de mayor centralidad. Por último, la estructura del proceso de elaboración de las políticas se encuentra en este caso desjerarquizada.

El proceso de elaboración de las políticas económicas: una visión desde la jerarquización

En este apartado comparo dos decisiones de igual nivel de centralización para ilustrar la importancia de estudiar la jerarquización de los procesos de elaboración de políticas.

Las decisiones que serán contrastadas son el segundo ajuste, llevado a cabo mientras Machinea era Ministro de Economía (Mayo del 2000), y el sexto ajuste, elaborado una vez que Cavallo había asumido este cargo (Marzo de 2001). Se ha elegido estas medidas porque comparten la misma categoría en la escala de centralización de Rudalevige y difieren en la mayoría de las restantes dimensiones de nuestro análisis. Ambas decisiones fueron categorizadas con un 2, por lo cual aunque tuvieron un origen mixto entre la Casa Rosada y los Ministerios, fueron estos últimos los que adoptaron el rol de líder en la elaboración de las medidas.

Los gráficos 3 y 4, que se presentan a continuación, muestran la estructura de las redes correspondientes a estos dos paquetes de ajuste.

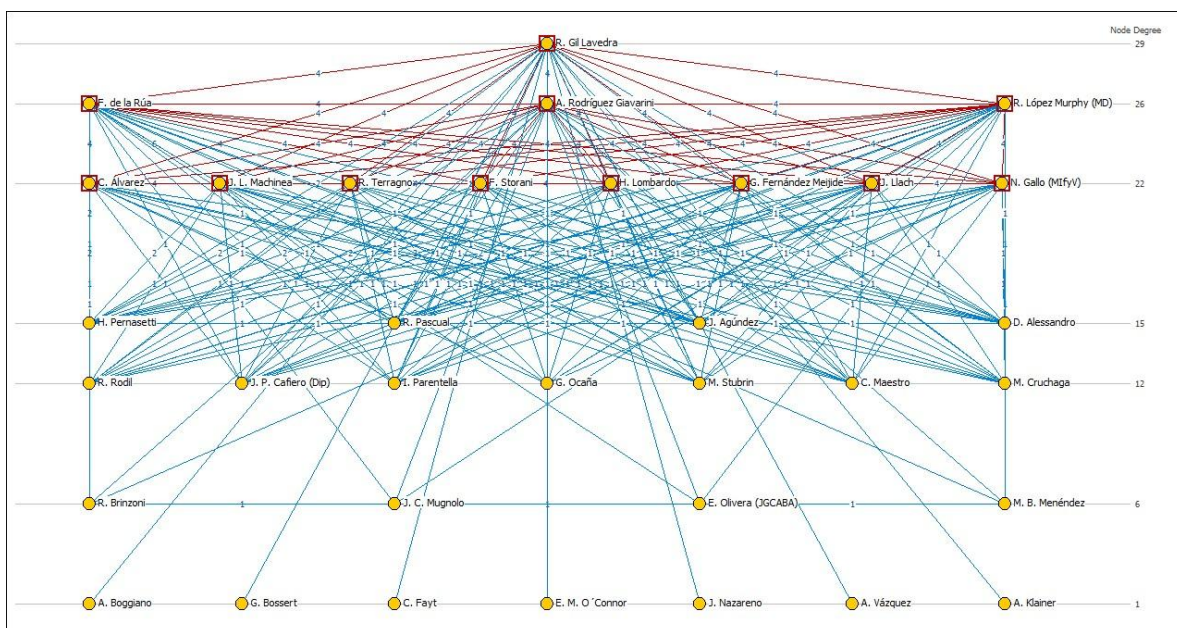


Gráfico 3. Red del 2do ajuste (decreto430/00). Los nodos que forman parte del core fueron resaltados en negro.

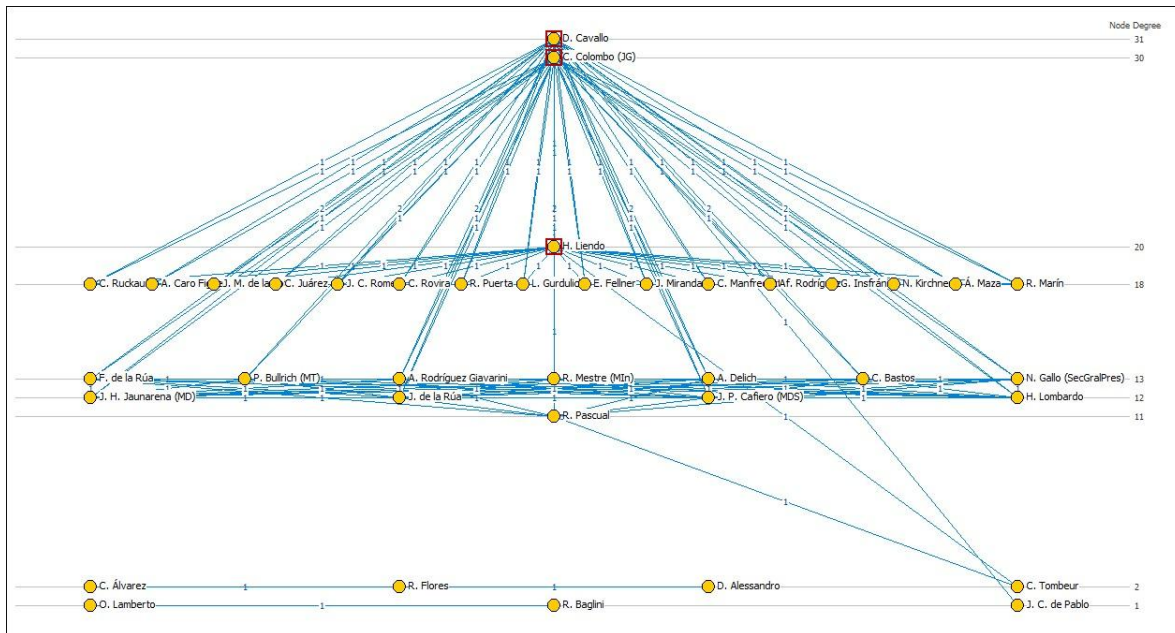


Gráfico 4. Red del sexto ajuste (Ley 25413 –Ley de Competitividad-). Los nodos que forman parte del core fueron resaltados en negro.

La comparación de los dos gráficos permite apreciar diferencias en el número de actores participantes, el número de conexiones y la multiplicidad de las líneas. Mientras en la elaboración del segundo ajuste habrían intervenido treinta y cuatro personas, en la del sexto intervinieron treinta y ocho. El número de conexiones también habría sido mayor en el sexto ajuste, liderado por Cavallo, que en el liderado por Machinea: mientras éste presenta 229 líneas el de Cavallo tiene 265. Respecto a la multiplicidad de estas líneas se encuentra que en el segundo ajuste hubo pares de nodos con una fortaleza de 1, 2, 4 o 6 mientras que en el sexto ajuste los pares muestran una fortaleza de 1 o 2. Esto nos muestra que aunque el ajuste liderado por Machinea presenta menos líneas tal vez tuvo más interacciones.

En ambas redes se observa la presencia de staff centralizado. En el segundo ajuste los miembros de este grupo fueron el vicepresidente Carlos Álvarez y Arnoldo Klainer (un asesor del Presidente que no ocupó ningún cargo en el gobierno) mientras que en el sexto ajuste fue tan solo un actor, Nicolás Gallo (por entonces Secretario General de la Presidencia). El análisis de redes nos permite entender con mayor precisión qué posición

ocuparon estas personas en el policymaking. En el segundo ajuste, Carlos Álvarez fue un actor central pero Arnoldo Klainer no; en el sexto ajuste, Gallo no lo fue. Así, pues, si se cuenta con los datos relacionales adecuados, las medidas de centralidad permiten identificar a quienes lideran los procesos de elaboración de las políticas con mayor precisión que la escala de Rudalevige.

De igual modo, el análisis de redes permite apreciar diferencias sustanciales que no serían observables con la escala de Rudalevige. Específicamente, el análisis de redes muestra que mientras el segundo ajuste fue elaborado a través de un proceso bastante desjerarquizado en el cual todos los Ministros ocuparon posiciones centrales, el sexto ajuste fue producto de un proceso bastante jerarquizado y centrado en tan solo tres actores (el Ministro de Economía Cavallo, el Jefe de Gabinete Chrystian Colombo y el asesor de Cavallo Horacio Liendo⁴⁴). Esta diferencia, sólo observable a través del examen de la centralidad de los actores del core, muestra entonces dos procesos de toma de decisiones totalmente distintos. En el primero la coalición de gobierno –la Alianza- estaría actuando de manera congruente con la distribución del poder partidario entre sus miembros. Para detectar esto basta con observar que los actores del core presentan valores de centralidad bastantes similares, que los funcionarios del FREPASO están en el core, y que quienes detentan los valores más altos no son precisamente los Ministros especializados en temas económicos. En la segunda red, por el contrario, lo que se observa es un proceso liderado por Cavallo y Colombo. Aquí no hay indicios de congruencia con la distribución del poder partidario en la coalición de la Alianza; el único actor del FREPASO que permanecía en el gobierno por ese entonces (Juan Pablo Cafiero) ni siquiera fue una persona central en la elaboración de esta propuesta.

Conclusión

La presente investigación ha intentado contribuir al análisis del nivel de centralización del proceso de elaboración de las políticas económicas llevadas a cabo en respuesta a la crisis financiera durante el gobierno de de la Rúa. Asimismo, ha mostrado la utilidad de la metodología del análisis de redes sociales para iluminar múltiples aspectos

⁴⁴ Formalmente este asesor no ocupó ningún cargo en el gobierno.

del armado de las propuestas que son inaccesibles con otras técnicas de análisis de datos. Para ejemplificar esto se ha examinado la jerarquización del proceso de policymaking y su congruencia con la distribución del poder partidario en la coalición de gobierno.

A lo largo de las páginas anteriores se explicó que observar el proceso de elaboración de las políticas seleccionadas como un todo es útil si se quiere tener una visión general de cómo ha sido la formulación de las propuestas pero resulta insatisfactorio si lo que se pretende es conocer en detalle las diferencias que existieron en el armado de las decisiones. Se mostró que, consideradas como un todo, las propuestas tuvieron un origen mixto entre la Casa Rosada y los Ministerios, siendo estos últimos los que lideraron el proceso de elaboración. En cambio, cuando se examinó cada decisión particular se percibió que existió más variación en el grado de centralización que el detectado en el análisis agregado.

Siete de las veinte medidas analizadas fueron el producto de Ministerios, agencias descentralizadas u otras entidades que no formaban parte de la Presidencia de la Nación y su elaboración no contó con la participación del staff centralizado. Las trece restantes fueron elaboradas por los Ministerios y la Casa Rosada pero en ningún caso el staff centralizado adoptó el rol de líder. Sin embargo hubo diferencias respecto a la participación del staff centralizado en este segundo grupo de decisiones. En cuatro de las trece propuestas al menos uno de los miembros del staff centralizado presentes en la red fue un actor central en la elaboración de la política. Para descartar la posibilidad de que estas personas pudieran haber sido líderes del proceso de policymaking comparamos la centralidad relativa de estos actores respecto de la de otros miembros del core y la cantidad de actores centrales en la elaboración de cada decisión.

Al analizar la red conformada por las interacciones registradas de toda la selección de decisiones económicas se concluyó que el proceso de elaboración de las políticas presentó una estructura jerarquizada. Luego, al examinar cada decisión particular, se mostró que existieron importantes diferencias, en términos de jerarquización, entre las medidas estudiadas. Aunque trece propuestas presentaron una formulación jerarquizada, siete políticas económicas tuvieron un proceso de toma de decisiones desjerarquizado⁴⁵.

⁴⁵ El nivel de jerarquización de una de estas políticas, la modificación al sistema integrado de jubilaciones y pensiones (decreto 1495/01), no fue enunciado en la sección en la que se analizó cada

Posteriormente, se explicó y ejemplificó que procesos de policymaking similares en términos de centralización pueden presentar grados de jerarquización muy diferentes.

Esta investigación ha mostrado también que la participación de los actores partidarios en los procesos de policymaking durante la administración de Fernando de la Rúa no fue en general congruente con la distribución del poder partidario dentro de la coalición de gobierno. En un primer momento, la elaboración de la respuesta a la crisis financiera fue una tarea liderada en conjunto por la UCR y el FREPASO y presentó una estructura desjerarquizada. Este modo de elaborar la propuesta fue congruente con la distribución del poder partidario existente en la Alianza, en la cual la UCR era el socio mayor y el FREPASO el menor. En una segunda etapa, el patrón de elaboración de las políticas económicas dejó de ser congruente. A pesar de que el FREPASO continuaba perteneciendo a la coalición de gobierno, las respuestas a la crisis financiera fueron formuladas exclusivamente por actores de la UCR y, con una única excepción, de forma jerarquizada. En un tercer período, el proceso de elaboración de las decisiones económicas se caracterizó por la variación en el liderazgo de la formulación de las políticas, por ser por lo general jerarquizado y por la presencia como actor central del ministro de Economía Domingo Cavallo. Para entonces la distribución del poder partidario de la coalición de gobierno había sufrido modificaciones: aunque la UCR continuaba como socio mayor, el FREPASO había pasado a compartir el título de socio menor con AR. Durante este período sólo dos de las trece medidas que se formularon fueron congruentes con esta distribución del poder partidario dentro de la coalición de gobierno y tan solo una de ellas presentó, tal como se esperaría para un gobierno que actúa de manera coalicional, una estructura desjerarquizada.

Esta tesis contribuye a la literatura sobre la toma de decisiones en gobiernos presidenciales de al menos dos maneras. Por una parte, aporta a la literatura sobre el grado de centralización en la elaboración de las políticas produciendo evidencia acerca de la variación de ese grado de centralización según el liderazgo de los procesos de policymaking y según el contexto político en que tales procesos tienen lugar. La evidencia

decisión particular debido a que dicha medida no fue considerada a la hora de examinar qué partido o partidos lideraron el proceso de elaboración de las políticas. Como se aclaró oportunamente, la exclusión de dicha medida se debió a que fue formulada exclusivamente por funcionarios técnicos. Más allá de estas consideraciones, el policymaking de esta decisión presentó una estructura desjerarquizada.

aquí presentada muestra, tal como Rudalevige lo hizo para Estados Unidos, que el grado de centralización en el policymaking es variable y contingente.

Por otra parte, esta tesis contribuye a la literatura sobre toma de decisiones en gobiernos presidenciales al utilizar el análisis de redes sociales como metodología de investigación. El uso de este método permitió tanto ampliar la base empírica para la clasificación del grado de centralización de los procesos decisorios como especificar las formas de participación de los distintos actores en los procesos investigados.

La metodología del análisis de redes también podría contribuir al entendimiento de los procesos de formulación de las políticas con conceptos que no fueron tomados en cuenta en este trabajo. Tres de estos términos son los de *cliques*, vecindario (*neighbourhood*) y *betweenness*. Las cliques son conjuntos de actores cuyos patrones de interacción son diferentes a los del resto de la red. Son, por ende, “sub-gráficos” en los que se puede dividir el gráfico de una red. Como explica John Scott (op. cit., pág. 101), los sub-gráficos tienen que ser máximos en alguna característica definitoria (por ejemplo, el grado de conexión de los puntos o la intensidad de sus conexiones). Su análisis es interesante porque posibilitaría conocer si los actores con cargos similares (tales como los gobernadores) tienen patrones de interacción propios. En otras palabras, al emplear el análisis de redes como metodología sería viable estudiar si la existencia de un patrón de interacciones diferente a los del resto de la red es un producto de las atribuciones que detentan los integrantes de esa *clique* o del impacto de otros factores (por ejemplo, una misma afiliación partidaria).

La idea de vecindario alude a cuáles son los puntos adyacentes a un nodo particular (ibid, pág. 67). Su relevancia para los estudios de policymaking radica en que permite conocer con quiénes cierto actor tiene una relación directa (en el lenguaje del análisis de redes, con una distancia igual a uno). Empleando este concepto se puede analizar con quiénes interactúan los presidentes o los Ministros. Sabiendo esto podríamos examinar, por ejemplo, si el hecho de que cierto funcionario sea el que negocie con otro actor podría deberse al cargo que ocupa esa persona o a otras razones.

El concepto de *betweenness* es una medida de la centralidad de un punto que calcula cuánto un punto particular yace “entre” los otros puntos del gráfico (ibid, pág. 87). Su utilidad para los estudios que examinan la formulación de las políticas radica en que

permite descubrir actores que si bien tienen grados de centralidad bajos son importantes porque ejercen el rol de intermediarios. Estos actores podrían operar como “brokers” o “gatekeepers” y eventualmente tener la capacidad de controlar a otros individuos. El análisis del *betweenness* de un punto posibilitaría, entre otras cosas, elaborar y testear hipótesis sobre las condiciones que deben darse para que cierto actor de un gobierno o sistema político dado actúe como intermediario en la formulación de una propuesta.

Finalmente, como estudio sobre la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo argentino, esta investigación deja abiertas preguntas cuya respuesta requiere mayor evidencia cualitativa sobre los procesos decisorios. Por un lado, la pregunta por el papel concreto del presidente, el vicepresidente y el ministro de Economía en los procesos decisorios en las distintas presidencias del actual período democrático. Es razonable suponer que estos funcionarios debieron haber tenido una gran cantidad de interacciones para poder definir el contenido de las políticas. Para saber en qué medida esto es cierto y, particularmente, cuán centrales o influyentes fueron cada uno de estos actores, sería necesario que futuras investigaciones aislen aquellas interacciones en las que estos actores intentaron persuadir a otros para que apoyaran ciertas propuestas de política pública y comparen los resultados obtenidos con los correspondientes a otras administraciones. Hacer esto posiblemente exija recurrir a una mayor variedad de fuentes. Dadas las limitaciones con las que se cuenta en este sentido, la realización de entrevistas a los participantes de la red puede ser una primer vía de entrada para conocer cuáles de las interacciones registradas reflejan intentos de persuasión. Una vez que se cuente con la información necesaria se podría estudiar de qué depende la variación observada entre, por ejemplo, diferentes administraciones o áreas de política.

Por otro lado, la pregunta por el papel del Jefe de Gabinete de Ministros en la elaboración de políticas. El análisis de redes aquí realizado también mostró que contrariamente a la expectativa derivada de su función constitucional, el Jefe de Gabinete puede ejercer un rol central en la elaboración de las políticas. En efecto, tanto Rodolfo Terragno como Chrystian Colombo habrían tenido una participación central en la elaboración de propuestas que versaban sobre cuestiones que no eran de su competencia. Futuros estudios deberían tratar de descubrir qué explica la mayor o menor centralidad de este actor en los procesos de formulación de las políticas. Entre otros condicionantes es

conveniente que se investigue el impacto que tiene la cercanía del Jefe de Gabinete al Presidente y la existencia de conexiones entre el Jefe de Gabinete y otros actores. Es presumible que un presidente con una relación estrecha con su Jefe de Gabinete recurra a este último para que lo provea de información en mayor grado que un mandatario que no se encuentra en esta situación. Un presidente que tiene un Jefe de Gabinete políticamente cercano esperaría que este –o su equipo- le pueda proveer información más confiable que la que le podría ofrecer un ministro menos leal. De igual modo, sería razonable que un Jefe de Gabinete con una relación fluida con ciertos actores tienda a obtener grados de centralidad más elevados en los procesos de elaboración de políticas que afectan los intereses de estos individuos. El Presidente podría razonar que es conveniente encargar la negociación del contenido de una decisión a alguien a quien las otras partes consideran un interlocutor confiable.

Por último, quedaría abierta la pregunta por la jerarquización de los procesos decisorios en gobiernos con gabinetes de distinta conformación. ¿Será el policymaking en gobiernos de partido con gabinetes compuestos por miembros del partido de gobierno más o menos jerarquizado que el gobierno de coalición aquí analizado? La investigación de esta pregunta podría arrojar luz también sobre el estilo de administración de cada presidente – es decir sobre el uso contingente de la centralización del policymaking para manejar equilibrios o procesar desequilibrios entre facciones del partido gobernante.

Anexo**Decisiones incluidas en la investigación**

Contenido del DNU, Ley o Proyecto de Ley	Identificación	Número de proyecto según entrada en cámara de origen	Fecha del decreto o fecha de ingreso según Trámite Parlamentario y Diario de Asuntos Entrados según corresponda	Fecha de Sanción de la ley
Reducción de Retribuciones del Sector Público Nacional. Reduce las retribuciones brutas, totales, mensuales, normales habituales y permanentes y el Sueldo Anual Complementario, excluyendo las asignaciones familiares, del personal del Sector Público Nacional (rebaja salarial). Derogado por Decreto N° 896/01 y por Ley N° 25.453.	430/00		29-may-2000	
Obras Sociales. Establece que, a partir del 1° de enero del 2001, los beneficiarios del sistema creado por las Leyes 23.660 y 23.661 (Sistema Nacional de Servicios de Salud) podrán ejercer el derecho de opción entre las entidades detalladas.	446/00		02-jun-2000	
Disminución gradual de la alícuota del impuesto sobre los intereses pagados y el costo financiero del endeudamiento empresario hasta llegar a su total eliminación y a practicar en el impuesto a las ganancias los ajustes necesarios	25402	0063-PE-2000	27-nov-2000	20.12.2000
Obras Sociales. Modifica el decreto N° 446/2000 que instituyó la posibilidad de que los beneficiarios del Sistema Nacional del Seguro de Salud puedan ejercer su derecho de opción en la elección del prestador.	1140/00		02-dic-2000	

Régimen de participación privada en el desarrollo de infraestructura. Aprueba el régimen para la promoción de la participación privada en el desarrollo de infraestructura. Ratificado por Ley 25.414	1299/00		29-dic-2000	
Sustituye diversos artículos de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias - Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones-. Derogado por Ley 26.222	1306/00		29-dic-2000	
Ley de competitividad	25413	0001-PE-2001	22-mar-2001	23.03.2001
Modificación a la Ley 23928 (Ley de Convertibilidad)	25445	0004-PE-2001	16-abr-2001	20.06.2001
Modificación Ley N°24.156. Sustituye el artículo 54 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional a fin de garantizar la correcta ejecución del Presupuesto y compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles. Faculta a efectuar reducciones en contrato en ejecución. Deroga el Decreto 430/2000. Deroga el artículo 9 de la Ley complementaria permanente de Presupuesto N° 11.672 y el primer párrafo del artículo 18 de la Ley 25401. (Derogado por Ley 25.453)	896/01		11-jul-2001	
Modificación a la Ley de Impuesto al Valor Agregado, texto ordenado 1997 y sus modificaciones	25453	0023-PE-2001	17-jul-2001	15.08.2001
Reducción de retribuciones. Establece un porcentaje superior reducción de las retribuciones correspondientes a los funcionarios con jerarquía no inferior a Subsecretario y autoridades superiores de organismos y entidades comprendidas en los incisos a) y b) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 y de los Fondos	957/01		26-jul-2001	

Fiduciarios nacionales.				
Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Adopta medidas que permitan dar cumplimiento al principio presupuestario de déficit cero para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, reduciéndose a tal fin las erogaciones en general y en especial las remuneraciones que perciben los funcionarios superiores de dicho organismo, al resto del personal y a los montos de los contratos de locación de servicios o de obra intelectual, estableciéndose que la reducción deberá ser como mínimo de un 30%.	1006/01		09-ago-2001	
Presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal del año 2002	.	033-JGM-2001	17-sep-2001	
Modificaciones legislativas. Reducción del Costo de la Deuda Pública Nacional y Provincial. Saneamiento y Capitalización del Sector Privado. Devolución del Impuesto al Valor Agregado a los Exportadores. Devolución Parcial del Impuesto al Valor Agregado a Quienes Efectúen sus Operaciones con Tarjetas de Débito. Intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en las Medidas Cautelares Dictadas entre Entidades Estatales. Reducción General del Impuesto al Trabajo. Disposiciones Comunes. Dto. 1490/04 deroga art. 38	1387/01		01-nov-2001	
Sistema Integrado de Protección a la Familia. Instituye, con alcance nacional y obligatorio, el SISTEMA INTEGRADO DE PROTECCION A LA FAMILIA, que cubrirá las contingencias de infancia y vejez. Deroga la Ley de Asignaciones Familiares N°	1382/01		01-nov-2001	

24.714.				
Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Modifica diversos artículos de la Ley N° 24.241 "Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones", a fin de morigerar los efectos que sobre los afiliados podrían derivarse de la rebaja transitoria de los aportes personales dispuesta por el Decreto N° 1387/01.	1495/01		22-nov-2001	
Entidades Financieras. Determina las reglas a las que se ajustará la operatoria de las entidades sujetas a la Superintendencia de Entidades Financieras del Banco Central de la República Argentina, en cuanto al retiro de dinero en efectivo.	1570/01		01-dic-2001	
Acuerdos. Ratifica el "Compromiso por la Independencia" suscripto entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" y el "Acuerdo de Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la República Argentina" suscripto entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales con fechas 15 y 17 de julio, respectivamente. Asimismo, ratifica la "Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" suscripta con fechas 8, 13 y 29 de noviembre de 2001 por los señores Gobernadores e Interventor Federal de los Estados Provinciales, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional. Aprueba los convenios bilaterales suscriptos en ocasión de la firma de la "Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" entre el Estado Nacional, los Estados	1584/01		05-dic-2001	

Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.				
Impuesto sobre débito y créditos de cuenta corriente bancarias. Modifica el Anexo del Decreto N° 380/01y sus modificatorios, por el cual se aprobó la Reglamentación del Impuesto sobre los Débitos y Créditos de Cuenta Corriente Bancaria, establecido por el artículo 1° de la Ley de Competitividad N° 25.413 y sus modificaciones.	1676/01		19-dic-2001	

Bibliografía

Altman, David (2000). The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: the case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, 6 (3), 259-283.

Amorim Neto, Octavio (2002). Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil. En S. Morgenstern et. al. (eds), *Legislative Politics in Latin America* (págs. 48-78). Cambridge, Cambridge University Press.

Beckmann, M. N. (2010). *Pushing the Agenda. Presidential Leadership in U.S. Lawmaking, 1953-2004*. Cambridge, Cambridge University Press.

Best, James (1988a). Who talked to the President When? A study of Lyndon B. Johnson. *Political Science Quarterly*, 103 (3), 531-545.

Best, James (1988b). Presidential Learning: A comparative study of the Interactions of Carter and Reagan. *Congress and the Presidency*, 15, 25-48.

Bonvecchi, Alejandro y Scartascini Carlos. *The Presidency and the Executive branch in Latin America*. *Latin American Politics & Society*, próximamente.

Burke, J. P. (2000). *The Institutional Presidency. Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton –2da edición*. Baltimore, John Hopkins University Press.

Dickinson, M. J. (1997). *Bitter Harvest: FDR, Presidential Power and the Growth of the Presidential Branch*. Cambridge, Cambridge University Press.

Durant, R. F. y Resh, W. G. (2009). Presidential Agendas, Administrative Strategies, and the Bureaucracy. En G. C. Edwards y W. G. Howell (eds), *The Oxford Handbook of the American Presidency* (págs. 577-600). Oxford, Oxford University Press.

Durant, Rober F. y Warber, Adam (2001). Networking in the Shadow of Hierarchy: Public Policy, the Administrative Presidency, and the Neoadministrative State. *Presidential Studies Quarterly*, 31 (2), 221-244.

Gamson, W. A. (1961). A theory of coalition formation. *American Sociological Review*, XXVI, 373-382.

George, Alexander (1972). The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy. *American Political Science Review*, 66, 751-785.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2010). *El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto: Un siglo de políticas económicas argentinas -2da edición*. Buenos Aires, Emecé.

Hult, K.M. (2000). Strengthening Presidential Decision Making Capacity. *Presidential Studies Quarterly*, 30, 27-46.

Karl, Barry D. (1963). *Executive Reorganization and Reform in the New Deal*. Cambridge, Harvard University Press.

Knoke, David (1990). *Political Networks, The Structural Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.

Krause, George A. (2004). The Secular Decline in Presidential Domestic Policy Making: An Organizational perspective. *Presidential Studies Quarterly*, 34 (Diciembre), 79-92.

Krause, George A. (2009). Organizational Complexity and Coordination Dilemmas in the U.S. Executive Politics. *Presidential Studies Quarterly*, 39 (Marzo), 74-88.

Larocca, R. T. (2006). *The Presidential Agenda. Sources of Executive Influence in Congress*. Columbus, Ohio University Press.

Light, P. C. (1999). *The President's Agenda. Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1999.

Link, M. W. (2002). The Presidential Kaleidoscope: Advisory Networks in Action. En R. Shapiro et al. (eds), *Presidential Power. Forging the Presidency for the Twenty-First Century* (págs. 235-261). New York, Columbia University Press.

Miller, G. J. (1993). Formal Theory and the Presidency. En G. C. Edwards et al. (eds), *Researching the Presidency. Vital questions, New Approaches* (págs. 289-336). Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Neustadt, Richard E. (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York, Free Press.

Rudalevige, Andrew (2002). *Managing the President's Program. Presidential Leadership and Legislative Policy formulation*. Princeton, Princeton University Press.

Secretaría para la Modernización del Estado et. al. (2000). *Mapa del Estado Argentino: Poder Ejecutivo Nacional*.

Scott, John (2000). *Social Network Analysis. A handbook -2da edición*. London, SAGE Publications.

Thompson, Robert J. (1992). *Contrasting Models of White House Staff Organization: The Eisenhower, Ford and Carter experiences*. *Congress and the Presidency*, 19, 101-124.

Walcott, C. J. y Hult K. M. (1995). *Governing the White House from Hoover to LBJ*. Lawrence, University Press of Kansas.