Ciclo de Formación Académica

TOMA DE DECISIÓN EN LA POLÍTICA

Mayo y Junio 2023
H. Cámara de Diputados de la Nación

Teoría de la decisión en política: Ciclo de Formación Académica / Marcos Novaro . [et al.] ; coordinación general de Humberto Roggero. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires Círculo de Legisladores de la Nación Argentina, 2023.
Libro Digital, PDF
Archivo Digital:descarga y online
ISBN 978-987-9336-79-3

1. Instituciones Política. I. Novaro, Marcos. II. Roggero, Humberto, coord.
CDD 320.01

ISBN 978-987-9336-79-3

1da Edición: Noviembre de 2023

Todos los derechos reservados. Círculo de Legisladores de la Nación Argentina

Este libro es de circulación gratuita. Esta prohibida su comercialización.

Queda prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, con fines comerciales. Queda autorizada su reproducción total o parcial con fines educativos y académicos citando la fuente.

Círculo de Legisladores de la Nación Argentina (CLNA)

www.clna.com.ar

Dr. Daniel A. Basile
Diputado de la Nación (MC)
Presidente

Rafael Pascual
Diputado de la Nación (MC)
Vicepresidente 1º

Esc. Alberto Allende Iriarte
Diputado de la Nación (MC)
Vicepresidente 2º

Dr. Néstor Perl
Diputado de la Nación (MC)
Secretario General

Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales (IEERI)

www.ieeri.com.ar

Lic. Humberto Roggero
Diputado de la Nación (MC)
Presidente

CPN Horacio Pernasetti
Diputado de la Nación (MC)
Vicepresidente

Ciclo de Formación Académica

TOMA DE DECISIÓN EN LA POLÍTICA

Coordinación General
Lic. **Humberto Roggero**

Desarrolladores de Contenido
Dr. **Marcos Novaro**, Lic. **Cristina Diaz** y
Mg. **Juan Ignacio Barcarolo**

Adaptación de Contenido
Mg. **Eduardo Arraiza** y Dr. **Marcelo Muscillo**

Edición
Lic. **Constanza Montaña**

Compilación
Lic. **Diego Capuzzi**

Desgrabación:
Arq. **Mercedes Queirolo Lopez**

Colaboración
Sra. **Karina Gaitán**, Lic. **Susana Napoleone**,
Dra. **Nicole Peters** y Sr. **Carlos Lopez**

Prensa y Comunicación:
Sr. **Oscar Montaña**

TOMA DE DECISIÓN EN LA POLÍTICA
ÍNDICE

Introducción 9

1º Panel / **“La toma de decisiones dentro de los espacios politicos”** 15
Expositores 17
Apertura de Ing. Agustin Aguerre 19
Conclusión de Ing. Agustin Aguerre 21
Exposición de Dr. Marcos Novaro 22
Exposición de Dra. Elsa Llenderrozas 31
Exposición del Dr. Dámian Bonari 36
Exposición del Lic.Fernando Domínguez Sardou 41
Exposición de la Dra. Gisela Pereyra Doval 46
Preguntas 51
Conclusiones 53

2º Panel / **“La toma de decisiones en política”** 57
Expositores 58
Exposición del Mg. Juan Ignacio Barcarolo 61
Exposición de Dr. Marcelo Muscillo 79
Exposición del Mg. Eduardo Arraiza 95
Exposición del Mg. Cristian Moleres 98
Preguntas 102

3º Panel / **“Organismos internacionales y su impacto en la toma de decisiones nacionales”** 105
Expositores 106
Exposición del Mg. Roberto de Michele 107
Exposición de Prof. Luciana Micha 116
Exposición de Dra. Victoria Maria Alvarez 120
Preguntas 124
Conclusiones 131

4º Panel / **“Como se decide en los espacios politicos y en las coaliciones”** 133
Expositores 134
Exposición del Dr. Marcos Novaro 137
Exposición del CPN Oscar Lamberto 149
Exposción del Dr. Juan Manuel Casella 156
Análisis y comentarios finales del Dr. Hugo Luis Dalbosco 163
Preguntas 167
Conclusiones 170

Conclusiones Finales 173

TOMA DE DECISIÓN
EN LA POLITÍCA

INTRODUCCIÓN

El presente libro es una recopilación de lo expuesto, analizado y comentado durante las 4 conferencias que se realizaron dentro del marco del "**Ciclo de Conferencias en Decisión Política: Poder, Política y Decisión"**. El mismo se realizó conmemorando los cuarenta años del retorno de la democracia en nuestro país.

Las diferentes teorías de la decisión y sus implicaciones de método abordan la problemática identificación y selección de cursos de acción en contextos complejos e inciertos, multi-actorales y espaciales como son los políticos. Proporcionan herramientas conceptuales y metodológicas para que el decisor, en función de su posicionamiento, intereses y capacidades pondere alternativas y elija el mejor curso de acción posible.

El objetivo del presente Ciclo de Conferencias fue el desarrollo de un espacio de debate que otorgara a los participantes (estudiantes, profesionales, funcionarios/as y académicos/as) más y mejores elementos para comprender y resolver, de manera eficaz, situaciones que exigen decisión política, para anticipar y resolver diferentes tipos de conflictos de poder y de gestión. Las sesiones se orientaron a contrastar las diferentes modalidades de formulación de diagnósticos y sus herramientas. Desde el análisis de actores y sus capacidades a la construcción de escenarios alternativos en virtud de sus racionalidades y posiciones; de la ponderación de probabilidades de ocurrencia, a la estimación de costos y beneficios relativos; de la priorización de alternativas al momento resolutivo y los encadenamientos que conlleva la mejor decisión posible. Todo en orden a reducir la incertidumbre, aun reconociendo la incidencia del azar. Este bagaje fue enriquecido en el presente ciclo por los aportes de calificados decisores políticos y técnicos, permitiendo que los participantes adquieran más información, desde un punto de vista reflexivo y consciente, para la identificación de sus lugares y responsabilidades en los procesos decisorios que los involucran.

El presente ciclo fue organizado por el **Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales (IEERI)**, el **Círculo de Legisladores de la Nación Argentina (CLNA)**, y **el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),** junto con la **Universidad de Buenos Aires (UBA)**, la **Universidad de San Andrés (UDESA)**, la **Universidad Nacional de Rosario (UNR)** y la **Universidad Católica Argentina (UCA).**

Les extendemos un sincero agradecimiento a todos los funcionarios, legisladores en actividad y con mandato cumplido, académicos, profesionales y estudiantes que nos acompañaron en todas las jornadas de forma presencial y virtual.

En las siguientes páginas se encontrarán todas las exposiciones que formaron parte del ciclo manteniendo el formato de primera persona y contemplando también, todas las preguntas que se realizaron en las distintas conferencias por parte del público. Las transcripciones fueron realizadas de forma fiel respetando los discursos de los expositores tal cual fueron hechos, readaptándolos en cuestiones básicas para que pudieran ser plasmados correctamente al formato de libro.

Desde el **IEERI** y el **BID,** queremos agradecerles a las Universidades participantes por su compromiso y apoyo en la realización del presente ciclo. Especialmente a los coordinadores de las universidades, Dra., **Andrea Oelsner** (UDESA), Dr. **Diego Ferreyra** (UCA), Mg. **Lucila Dattilo** (UNR) y la Dra. **Elsa Llenderrozas** (UBA) quienes colaboraron activamente en la organización de la actividad y la convocatoria de los disertantes.

Al mismo tiempo, no queríamos dejar de agradecer a todo el equipo de trabajo del **IEERI**, del **CLNA** y de la **Honorable Cámara de Diputados de la Nación** por su colaboración y acompañamiento en todo el ciclo.

Queremos destacar la colaboración y el trabajo del presente proyecto, de la Lic. **Cristina Diaz** en este Ciclo de Conferencias.

Es una reconocida academica en el ambito nacional e internacional, autora de numerosos articulos y libros.

Lic. Cristina Diaz

Por último, queríamos extenderle nuestro especial agradecimiento a la **Presidencia de la HCDN** por habernos brindado su apoyo institucional para que se pueda llevar a cabo dicho ciclo en el Congreso de la Nación.

1º PANEL

TOMA DE DECISIÓN
EN LA POLITÍCA

LA TOMA DE DECISIONES DENTRO DE LOS ESPACIOS POLÍTICOS

EXPOSITORES

Marcos Novaro es Licenciado en Sociología de la **Universidad de Buenos Aires (UBA)**, investigador principal del **CONICET**, profesor de Teoría Política Contemporánea en la **UBA**, dirige el **Centro de Investigaciones Políticas (CIPOL)** y el **Archivo de Historia Oral de Argentina Contemporánea**.

Elsa Llenderrozas es Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires. Ha obtenido los títulos de Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Universidad de San Andrés**, y Magíster en Relaciones Económicas Internacionales por la **Universidad de Barcelona**, España. Actualmente se desempeña como Profesora Titular Regular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales (**UBA**).

Damián Bonari es Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Master en Economías y Políticas Públicas de la **Universidad Torcuato Di Tella**, fue ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y previamente fue Viceministro (Subsecretario de Política y Coordinación Económica) del **Ministerio de Economía de Provincia Buenos Aires**. Actualmente, así como en el pasado es consultor y asesor en el campo de finanzas y políticas públicas de organismos internacionales y agencia de **Naciones Unidas**, y del sector público de distintos niveles de gobierno.

Fernando Domínguez Sardou es Licenciado en Ciencias Políticas y en Relaciones Internacionales por la **Universidad Católica Argentina (UCA),** es Mg. en Análisis, Derecho y Gestión Electoral por la **Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)** y candidato a Doctor en Ciencia Política por la **UNSAM**. Es profesor en múltiples asignaturas en la **Universidad Del Salvador,**

en la **Universidad Católica Argentina**, en la **Universidad Nacional de Tres de Febrero**, en la **Universidad Austral**, en la **Universidad de Buenos Aires**, y en el **Instituto Nacional de Capacitación Política**. Dio ponencias y participó de numerosos congresos y capacitaciones.

Gisela Pereyra Doval es Lic. en Relaciones Internacionales por la **Universidad Nacional de Rosario (UNR),** es Doctora en Relaciones Internacionales (**UNR**), Posdoctora del programa de posdoctoración también de la UNR, es Investigadora adjunta del **CONICET** y Profesora de Relaciones Internacionales en la **UNR**.

APERTURA

Exposición del Ing. Agustín Aguerre

El año pasado tuve mi primer ejercicio de trabajo con el **IEERI** y fue algo que disfruté mucho, aprendí mucho, me pareció novedoso, innovador y espero que lo repitamos, esta y muchas otras veces.

Nosotros siempre rehuimos de insertarnos en el debate político, pero el banco es una institución que se precia de ser cuna de conocimiento, a través de asistencia técnica, financiando estudios, desarrollando productos de conocimiento, generando intercambios, o con el aporte de nuestros propios técnicos y sobre todo intercambiando lo que aprendemos en un país, para luego llevarlo a los otros.

Así que ésta es una instancia dentro de ese proceso y es por ello por lo que nos sentimos sumamente cómodos. En este caso, además asociados con una cantidad de Universidades muy prestigiosas: la **Universidad de Buenos Aires,** la **Universidad Nacional de Rosario,** la **Universidad de San Andrés** y la **Universidad Católica Argentina**, así que vamos a aprender mucho a lo largo de todos estos eventos.

La toma de decisiones políticas es algo que nos afecta a todos. Es algo que tenemos que pulir para mejorar la forma en que se desarrollan nuestras sociedades. En América Latina las sociedades tienden a polarizarse, y la generación de consenso se hace sumamente complicada. Sin embargo, tenemos que acostumbrarnos a que hay legítimos debates de desarrollo, donde no hay una única respuesta, sino que, con la mejor respuesta, que es aquella que surge del consenso, hay que encarar esos debates. Hoy desde el Banco estamos trabajando en Argentina esos dilemas.

El Banco tiene como prioridad institucional en la agenda las cuestiones relativas al cambio climático y al combate a la pobreza; y en muchas ocasiones esas dos prioridades se contraponen. Un claro ejemplo de esto es Vaca Muerta y la explotación del gas. Es legítimo que se produzca ese debate porque hay interés en defender el futuro, pero también de sobrevivir en el presente y debates de desarrollo como estos son legítimos, sanos y buenos.

Otro ejemplo es el debate de cerrar o abrir la economía. Es un legítimo debate de desarrollo que oscila entre proteger a los que son nuestros versus las ventajas de abrir la economía y proteger a los consumidores, porque la competencia seguramente nos haga bajar precios. Ambas

cosas son defendibles y es bueno que la sociedad se embarque en esos debates.

Un último ejemplo de un legítimo debate sobre el desarrollo es el de invertir en infraestructura sostenible versus limitar el gasto y generar indicadores que reduzcan el riesgo de una nación. Este es un debate del cual aún no conozco la respuesta.

En todos los casos, la respuesta viene primero de la información y el conocimiento, de asociarse con Universidades y con los Centros de Estudio. Surge de las consultas, de entrevistar a la sociedad, saber cuál es su pulso y entenderlo. Surge del debate de la discusión leal, franca, y hasta a veces acalorada, defendiendo posiciones unas u otras, y surge de buscar el consenso, cómo nos ponemos de acuerdo y cedemos todos una parte, y en aquellos lugares donde no haya consenso pues la decisión política del legítimo representante de la soberanía popular será válida.

Todo este proceso es complicado, pero nos hace mejores como sociedad y como democracias y por eso para el banco es natural asociarse.

Así que no resto más tiempo, vayamos a los que saben, yo les agradezco mucho esta convocatoria. Gracias.

CONCLUSIÓN

Ing. Agustín Aguerre.

No me queda sino agradecer a todos, felicitar a los expositores por la calidad de sus presentaciones y el trabajo que lo precede y agradecer al **IEERI**. Hace mucha falta juntar a la academia y la política, ponerles ciencia y datos a las cosas que después se transforman en decisiones de la sociedad, para que los partidos políticos no sean meras máquinas de conquistar el poder, sino organizaciones capaces después de ejercerlo para el beneficio de todos.

Ing. Agustín Aguerre

EXPOSICIONES

Exposición del Dr. Marcos Novaro

Marcos Novaro es Licenciado en Sociología de la **Universidad de Buenos Aires (UBA)**, investigador principal del **CONICET**, profesor de Teoría Política Contemporánea en la **UBA**, dirige el **Centro de Investigaciones Políticas (CIPOL)** y el **Archivo de Historia Oral de Argentina Contemporánea**.

Es un gusto para mí participar de esta discusión. Los trabajos académicos suelen discutirse entre académicos, no con los actores políticos, y la idea de fomentar un encuentro entre académicos y actores políticos me parece siempre atractiva, original y provechosa, y lo es más en este caso.

Los problemas de los procesos de toma de decisiones y cómo se han complicado en nuestro país a lo largo de los años son algo ampliamente compartido. Hay dificultades en el modo en que funcionan nuestros gobiernos y en como resuelven sus problemas de gestión, independientemente del tipo de políticas y del tipo de liderazgo que ellos tengan, y son dificultades que se repiten.

Yo vengo trabajando algo de esto, en particular lo que tiene que ver con los procesos de formación de coaliciones de gobierno, y este trabajo les resultó de interés a los amigos del **IEERI**. Es un trabajo además en elaboración, para cuya conclusión me van a venir muy bien todo tipo de comentarios, tanto los que los académicos, como los que dirigentes políticos puedan hacerle para mejorarlo.

Yo voy a tratar de referirme muy brevemente a los ejes centrales de este trabajo y voy a tratar de explicar cuáles son los problemas decisionales que yo encuentro en las coaliciones de gobierno que hemos tenido en los últimos años. No en todo el ciclo democrático, pero sí en la etapa más reciente, por lo menos desde la crisis de 2001 hasta hoy.

Hemos tenido sucesivos gobiernos de coalición, que parecen por lo menos fundarse, más que en partidos, en coaliciones, y eso ha venido de la mano de dificultades crecientes para llevar adelante su gestión. Y probablemente vamos a seguir atados a las necesidades de resolver este problema, porque con la fragmentación política que existe en nuestro país no quedan más opciones que gobiernos de coalición.

La única forma de crear una mayoría y de sostener un gobierno es

crear coaliciones. Estamos condenados a eso. Si no logramos resolver sus desafíos, aprender de la experiencia y resolver estos problemas de los procesos decisionales probablemente sigamos teniendo gobiernos débiles. Entonces mi idea es analizar en primer lugar esta circunstancia.

¿Cuáles son los problemas más serios de nuestro sistema político? En primer lugar, el problema de la fragmentación de un sistema de partidos bastante ordenado, de todos modos, entorno a dos corrientes ideológicas enfrentadas, populismo y republicanismo.

Desde el comienzo de la transición democrática hasta hoy hemos evolucionado a una situación de gran fragmentación, por la aparición de nuevos partidos y porque los partidos tradicionales se han dividido varias veces, en algunos periodos se han recompuesto, pero han tendido de todos modos a dividirse, a vivir cismas reiterados.

Esta fragmentación se repite en muchos otros países de América Latina, es un proceso no solo argentino, sino regional. Y como todos los países latinoamericanos tenemos regímenes presidencialistas, supone un desafío.

Si es cada vez más necesario formar coaliciones para elegir y sostener gobiernos, los presidencialismos no son muy buenos para resolver este desafío. La formación de coaliciones en los presidencialismos es más compleja que en los países parlamentaristas.

De todos modos, en muchos países de la región eso no ha impedido que se formen presidencialismos de coalición, en algunos países incluso esto ya tiene una larga tradición como en el caso de Brasil.
Brasil tuvo presidencialismo de coalición desde los años 60, tiene una larguísima historia, en algunas etapas muy exitosa.

Hay otros países que lo han aprendido más recientemente como es el caso de Chile, o de Uruguay.

¿Por qué lo lograron?, ¿cómo lo lograron? Bueno eso es parte de una discusión en la que de momento no nos vamos a meter. Pero es importante aprender de esas experiencias.
En nuestro caso las coaliciones no han funcionado bien, o han sido coaliciones puramente electorales, y no han gobernado, o han gobernado y no lo han hecho del todo bien, para decirlo educadamente. Así nadie se siente ofendido.

Prof. Aliciia Besada, Lic. Fernanda Bendinelli,
Lic. Cristina Guevara, Dr. Daniel A. Basile,
Ing. Liliana Gurdulich Dr. Nestor Perl y Sr. Angel Abasto

¿Qué características diferenciales posee el caso argentino, comparado con el de otros países, para explicar este déficit? Uno podría atribuir este déficit a que el presidencialismo argentino es más fuerte que otros, pero no es tan así. El presidencialismo chileno es mucho más fuerte que el argentino y las coaliciones funcionan muy bien o han funcionado muy bien al menos durante un tiempo. El rasgo federal o el bicameralismo podrían ser otros factores a señalar, pero rigen también en Brasil, que es un sistema federal con dos cámaras, y eso no ha sido obstáculo para que funcionen las coaliciones.

Tal vez uno de los rasgos que sí caracterizan a la Argentina y podría ser una diferencia que nos complicó tiene que ver con cómo funcionan los partidos. Nuestros partidos son mucho más débiles, mucho más indisciplinados, mucho más inestables que los partidos de esos otros países de la región. Y entonces hay que buscar tal vez rasgos específicos de los partidos que sean críticos para hacer funcionar las coaliciones.
También hay que decir que hay algunos aspectos o situaciones en que nuestras coaliciones han funcionado más o menos bien, o por lo menos han sido más estables en Argentina.
Para empezar, ellas han funcionado mejor cuando tuvieron mucho para repartir, o sea coaliciones heterogéneas, tal vez sin consensos programáticos fuertes, pero que sí tuvieron beneficios inmediatos para repartir, lograron ser más estables.

Una conclusión que puede sacarse de esto es que las coaliciones distributivas funcionan mejor que coaliciones reformistas. Eso es más o menos lógico, o sea una coalición que no tiene que hacer políticas muy costosas, que simplemente con lo que tiene a su disposición reparte y se sostiene tiene las cosas más sencillas que una coalición que tiene que atravesar un periodo de reformas con costos sociales importantes y tiene que aguantar un tiempo largo hasta tener resultados de su política para mostrarle a los votantes. Esto explica parte del éxito diferencial de las coaliciones distributivas respecto de coaliciones reformistas.

En segundo lugar, las coaliciones funcionan mejor, cuando, aunque no tengan grandes consensos internos ni muchos recursos que repartir, tienen sí enfrente un enemigo fuerte, muy desafiante. Eso en parte explica los primeros años de la coalición democrática chilena. La concertación de partidos por la democracia en Chile tenía un enemigo desafiante, **Pinochet** y los partidos pinochetistas, era claro que ahí podía haber diferencias internas, pero la unidad de las coaliciones estaba garantizada por la alteridad, por la fuerte polarización política reinante.

En Argentina también ha pasado esto, en periodos de polarización política las coaliciones se han mantenido más unidas, que en períodos en que esa polarización no existió. Un caso típico, que se puede dar sin mucha explicación y sin que nadie se ofenda, es el caso de la **Alianza** *vs* **Cambiemos**. La **Alianza** a fines de los años 90 actuó en un contexto de baja polarización, en cambio **Cambiemos**, en su momento, actúa en un contexto de alta polarización, eso en gran medida ayuda a entender que una no sobrevivió y la otra sí, más allá de los errores de política, más allá de la gravedad de la crisis en un caso y otro, un montón de otros factores que también explican esa diferencia, pero la polarización ayuda y mucho a mantener en pie coaliciones precarias.

Ahora, de todos modos, las coaliciones que se sostienen solo por la polarización puede que no logren hacer políticas muy sustantivas porque la polarización ayuda simplemente al combate electoral, no necesariamente a sostener políticas de consenso y ese déficit es muy fuerte y creciente en el caso argentino.

Es evidente que la polarización no alcanza, que con la polarización se sostienen opciones electorales, pero después no se sostienen políticas de gobierno. Esa es otra dimensión de los problemas que hay que entender y que han sido crecientes en Argentina y que exigen entonces

mejores recursos institucionales en las coaliciones y mayores acuerdos programáticos de largo plazo, que permitan sostener las políticas necesarias hasta el momento en que empiecen a dar resultados.

Estos son desafíos que hasta ahora no se han logrado atender, y yo no me voy a poder extender mucho sobre este tema, pero sin duda parte de los problemas de los procesos de toma de decisión que los gobiernos van a tener que resolver en adelante. Tienen que ver con el uso de la polarización política para disimular déficits de consenso interno.

Entonces, resumiendo, mayores precisiones programáticas y mejor ingeniería institucional son dos recursos necesarios para un mejor proceso de toma de decisiones en gobiernos coalicionales, que no se pueden sustituir con artificios puramente electorales o coyunturales, con el mero distribucionismo cortoplacista o la confrontación con adversarios desafiantes.

Estas evidencias sobre lo que necesitamos para lograr gobiernos más eficaces se han confirmado, hasta llegar a un punto extremo, en los últimos años. Porque los malos resultados de gestiones sucesivas han generado una creciente desconfianza en la sociedad, y en caso de que no se resuelvan los problemas mencionados, será inevitable que esa crisis de confianza se agrave, más allá de quién gane las elecciones.

La formación de mayorías va a ser cada vez más inestable y precaria si no se genera sustentabilidad política, que provea confianza en nuestros gobiernos, en la capacidad de los gobiernos de dar soluciones.

La generación de mejores mecanismos de cooperación y toma de decisiones en la gestión de gobierno es imprescindible para resolver este problema de creciente quiebre en nuestro sistema político, que se está extendiendo a pasos acelerados. La crisis de confianza puede terminar afectando las bases mismas del sistema político, que ha soportado varios fracasos sucesivos, y que todavía resiste, pero no va a resistirlo todo, infinitamente.

La paciencia de la sociedad con nuestro sistema de partidos, con nuestro sistema institucional, se está acabando por la provisión cada vez más deficiente de servicios públicos esenciales, por la bajísima calidad de nuestros bienes públicos, y ese es un problema al que hay que atender urgentemente, porque de otro modo, más allá de cómo pensemos la

complejidad de nuestros procesos de gobierno y cómo prefiramos que se resuelvan, es probable que se produzca una hecatombe en nuestro sistema político que volverá aún más difícil encontrar cualquier solución.

Creo que ya se me está acabando el tiempo, así que voy a hacer una breve enunciación de algunos problemas más específicos de los procesos de toma de decisiones, que me parece que los gobiernos han enfrentado y no han podido resolver bien y que podrían resolverse con medidas no demasiado complejas ni demasiado exigentes de reforma.

No podemos pensar en una reforma constitucional o una reforma amplia de nuestro sistema electoral**.** Todas cosas que requieren precisamente de que tengamos los instrumentos decisionales que no tenemos. Si no hay consensos básicos para elegir un Juez, tampoco va a haber consenso básico para reformar el sistema de partidos o para reformar el sistema electoral. Entonces pensemos en soluciones acotadas, que se puedan llevar adelante sin la necesidad de contar con un amplísimo poder político que es precisamente el resultado del proceso de reforma que tenemos que llevar adelante. Hay que construir un poco el barco mientras se navega, no está el barco en el astillero, pero no podemos hacer una enorme reforma del barco mientras navega, hay que poner algunos agregados, tapar algunos agujeros y tratar de que el barco funcione un poco mejor, enderezarlo y después, ponernos metas más ambiciosas.

¿Cuáles son los problemas que las coaliciones tienen que resolver para poder sostenerse como acuerdos de partidos en la gestión? Hay dos áreas que son decisivas.

Una tiene que ver con la composición y funcionamiento de los gabinetes. Este es un tema que todos los gobiernos argentinos han sido muy ineficientes para resolver, no tanto en términos de la integración de partidos distintos en los gabinetes, eso más o menos se ha hecho, digamos, si uno mide lo que se llama el índice de coalescencia, es un índice que evalúa la representatividad de los partidos que forman una coalición mayoritaria, en la integración de los gabinetes, en la asignación de ministerios, en Argentina no es mucho más bajo que en Brasil, es más bajo que en Chile, pero bueno con los chilenos no nos comparemos, pero con Brasil más o menos salimos bien parados.

Pero ¿por qué los gabinetes en Brasil funcionan mucho mejor que en Argentina? En parte tiene que ver con que, más allá de la composición de los gabinetes, su dinámica institucional es muy deficiente. Los

gabinetes en Argentina han sido muy poco institucionales, han tenido muy pocas reglas de funcionamiento, no existe ni siquiera el régimen de encuentros regulares, el acuerdo de ministros, los procedimientos de consulta, nada de eso existe.

El presidencialismo argentino es un presidencialismo de presidentes, de un poder personal del presidente, que tiene relaciones radiales con los ministros y entonces los ministros no forman gabinetes sectoriales, no forman ningún sistema de consulta, no hay ningún tipo de régimen que permita formar consensos entre las fuerzas políticas que integran el gabinete para que las decisiones sean compartidas. Antes de que se tomen esas decisiones no se forman esos procesos de consenso entre los ministros, ni siquiera dentro de las mismas carteras, para que después los partidos sean solidarios en el sostenimiento de esas decisiones.

Los ministros suelen desconfiar de sus secretarios si son de otras fuerzas políticas, a veces ni siquiera si son de otras fuerzas, si son de otras facciones de su propio partido. Entonces como no existe una dinámica institucional, los gabinetes han tendido a ser muy informales y hasta anárquicos en Argentina cuando los presidentes se debilitan o se enfrentan conflictos complejos. Entonces, en el mejor de los casos, funcionan radialmente, en sus momentos de auge los presidentes son los que mandan, y cuando empiezan a decaer, suele pasar que los presidentes prefieren más bien debilitar a los ministros, porque eso les permite todavía concentrar las decisiones. En lo que se revela que estos suelen desconfiar hasta de los ministros de su propio partido, ¿cómo no van a desconfiar de los ministros de los partidos aliados?

Es el reino de la desconfianza. Muy diferente a cómo funcionan los ejecutivos en otros países presidencialistas. Hay que aprender de ellos, hay que generar mecanismos más institucionales de funcionamiento de los gabinetes. Para una toma de decisiones de calidad, eso es fundamental, evitará que los conflictos estallen cuando llegan los proyectos de ley al Congreso sin consenso entre los aliados, evitará que se tomen decisiones apresuradas que después se tienen que revisar, que no sean consultados ni siquiera los funcionarios expertos en la materia, algo también recurrente.

El otro gran desafío de las coaliciones y esto pasa en todos lados del mundo, incluso en los parlamentarismos, es tejer una buena relación entre Gobierno y Parlamento. Ahí hay obviamente una relación que tiene que ser muy fluida y que en Argentina uno podría decir que ha

avanzado bastante. Los mecanismos de cooperación entre Ejecutivo y Parlamento no son tan deficientes en los últimos años. Finalmente, algo se ha aprendido a lo largo de 40 años, hay mecanismos ya fluidos de contacto entre gobiernos y parlamentos que han funcionado mejor. Y en algunos gobiernos que han tenido minoría legislativa eso se ha reflejado, por el hecho de que de todos modos han logrado aprobar proyectos al menos en algunos períodos. La primera mitad del Gobierno de **Cambiemos**, fue mucho mejor en estos términos que la segunda mitad, pero la crisis tiene esas dificultades, eso le ha pasado también al gobierno actual, aun cuando tiene mayoría legislativa, no es un problema exclusivo de los gobiernos de minoría.

¿Qué es lo que pasa? De todos modos, estos mecanismos son frecuentemente muy informales, son muy caros para los ejecutivos, que dependen mucho de la negociación caso por caso más que de estrategias legislativas más amplias, más programáticas. Tienen que resolver problemas de funcionamiento en las Cámaras que son, por sus reglamentos, muy onerosas y lentas.

Ustedes seguramente lo saben mejor que yo, el Congreso argentino les da mucho espacio a mini bloques, monobloques, legisladores rebeldes, toda una serie de expresiones que revelan hay poca disciplina, poco orden, poca velocidad y racionalidad en los procesos de decisionales. Entonces el parlamento se vuelve muy lento, muy caro. En ese sentido les resulta a los presidentes frecuentemente muy difícil llevar adelante procesos de negociación cuando están dadas todas estas condiciones para el bloqueo.

Por ende, el funcionamiento de las cámaras tiene que mejorar, y es posible hacerlo a través de cambios en los reglamentos. El **CIPPEC** ha hecho estudios sobre esto y son muy buenos. Están muy claros cuáles son los obstáculos y cuáles son los remedios posibles para gobiernos heterogéneos, o sea, que tienen por base legislativa coaliciones con facciones muy diversas, con diferencias programáticas marcadas. Esto es doblemente difícil ya que alienta a los presidentes a la negociación caso por caso y a resolver el problema hoy, "*después vemos cómo seguimos*", "*estos son mis aliados más económicos hoy, negocio con ellos, y después veo, no me importa el próximo proyecto*". Y ese tipo de estrategias realimenta la inestabilidad.

Hay entonces una serie de cosas que se pueden hacer y que no requieren reformas demasiado complejas. Hay muchas más cosas que se pueden resolver que tienen que ver con el federalismo, con los mecanismos

de compensación en las alianzas, y en los procesos de selección de políticas, mecanismos de compensación que también han sido muy importantes en todas las experiencias coalicionales, en todos los países latinoamericanos. En Argentina son muy difíciles, con los partidos tan heterogéneos que tenemos, partidos que en algunos casos tienen territorio, otros tienen líderes, otros tienen socios en los grupos interés, otros tienen tecnócratas entrenados, ¿cómo hacen para cooperar si cada uno tiene recursos diferentes, y con fuertes diferencias además en distintos distritos y en distintas áreas del país?

Entonces, nuestro país tiene una dificultad para formar mayorías, porque obviamente es un país cada vez más heterogéneo. Es por ello que hay que generar mecanismos institucionales para resolver ese tipo de problemas, de orden federal, de articulación entre ejecutivos y legislativos, de funcionamiento interno de los ejecutivos, etc.
Estas son algunas de las conclusiones que se exponen en mi texto y tal vez podamos discutir con más tiempo en otros encuentros, les agradezco mucho el interés.

Dr. Marcos Novaro

Exposición de la Prof. Elsa Llenderrozas

Elsa Llenderrozas es Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires. Ha obtenido los títulos de Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Universidad de San Andrés**, y Magíster en Relaciones Económicas Internacionales por la **Universidad de Barcelona**, España. Actualmente se desempeña como Profesora Titular Regular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales (**UBA**).

Le doy las gracias al **IEERI** por invitarnos a participar de esta actividad, felicito de antemano la iniciativa, como lo dijimos en nuestras reuniones previas, de poner sobre la mesa estos temas de discusión que nos parecen tan relevantes. Hacer un ciclo de conferencias sobre política, poder y decisión es hoy imperioso, es indispensable.

Para comenzar voy a plantear dos cuestiones: la primera referida a un grupo que me parece necesario como punto de partida para iniciar este ciclo, y una segunda parte de menciones ya más específicas a la temática del panel de hoy.

Primero, estamos en un momento de profundo descontento en la democracia, de malestar hacia la democracia, de quejas, de enojos con los políticos y la política, momento de profunda desesperanza de la sociedad. **Marcos** nos advertía claramente sobre los riesgos hacia donde vamos en este sentido. Me parece entonces importante recordar sobre todo para la gente, acá somos todos políticos y sabemos bien de qué estamos hablando, pero para la gente a la que yo aspiro que este ciclo también ilumine y explique, la política es una actividad muy compleja.
Es compleja porque enfrenta a distintos actores políticos que tratan de tener influencia en las decisiones, que tienen que llevar encima objetivos, metas diferentes, a veces contradictorias entre sí, esos actores pueden ser líderes partidarios, pueden ser legisladores, pueden ser candidatos, que muchas veces, la mayoría de las veces, tienen preferencias y creencias muy diferentes entre ellos, piensan distinto sobre cómo resolver los problemas, y cómo salir de la crisis. Y estos están enfrentados entre sí. Esa es la política. Y en la política hay muchas decisiones que suceden al mismo tiempo. Todo el tiempo se están tomando decisiones, y decidir es elegir entre distintas alternativas que provocan y generan diferentes resultados, devaluar o no devaluar, abrir paritarias o no abrirlas, ser candidato ahora o serlo en el próximo turno y esperar un poco más a que cambien las condiciones, sumar un

partido a la colisión o dejarlo afuera. Estas son las decisiones que se toman todos los días, por mencionar algunas.

Es difícil tomar esas decisiones. La sociedad piensa que los políticos la tienen fácil. Y déjenme decirles que tomar decisiones políticas no es fácil, hay que tomar y jugarse por alguna de estas alternativas, pero ¿Cuál de esas?

No es fácil porque se sabe que esa elección tiene consecuencias. Devaluar o no devaluar hoy tiene enormes consecuencias, por ejemplo. Entonces de eso se trata la política, tratar de tomar decisiones en base a evidencia, eso es lo que decían al principio, mejorar la calidad y la eficiencia de las decisiones, tomar decisiones más efectivas, mejorar esa calidad. Entonces tenemos que tratar de tomar decisiones en base a evidencia fundadas en datos, en más análisis, en menos intuición y muchas veces las decisiones tienen objetivos y metas distintas, con recursos generalmente escasos, porque si los recursos fueran infinitos, las decisiones sería muy fáciles de tomar y la política sería igual de fácil entonces.

Muchas de las decisiones políticas, además, requieren construir consensos. Como se mencionó aquí al principio, requieren de buscar apoyos con otros actores, y a veces hay actores muy fuertes que tienen poder de veto y frenan las iniciativas. La ciencia política ha trabajado mucho sobre esto y por eso celebro que en las próximas reuniones se discuta todo esto, no solamente cómo se toman esas decisiones. Cómo maximizar beneficios y minimizar costos, que es la base de la elección racional, también se ha estudiado, hay mucho trabajo en ciencia política sobre la acción colectiva, que es todavía mucho más compleja. No es simplemente la decisión individual de un político sino, cómo involucrar a un colectivo detrás de una decisión. Por ende, me gustaría a mí que este ciclo sirva también para que la gente común comprenda cuán complejo es la política y que muchas veces incluso las decisiones que se toman no tienen los resultados esperados. Aunque haya muy buenas intenciones políticas, las decisiones que se toman pueden resultan horribles. Un ejemplo es la ley de alquileres con muy buenas intenciones, pero con las decisiones son equivocadas.

Voy al punto del panel de hoy, los espacios políticos. Hace rato que decimos que las coaliciones llegaron para quedarse, como decía muy bien en su brillante presentación **Marcos**, tenemos que hacernos a la idea de que vamos a estar gobernados por coaliciones. Entonces tenemos que trabajar para mejorar esas coaliciones y las coaliciones son todavía

un fenómeno más complejo que lo que yo mencionaba anteriormente, referido a la decisión política, porque son muchas cuestiones que uno debería subrayar dentro del problema de las coaliciones. La principal tiene que ver con el fenómeno de la cooperación, no hay coalición si no hay cooperación. La cooperación es coordinar distintas posturas, distintos intereses, distintas perspectivas. Entonces para que las coaliciones funcionen y se mantengan en el tiempo en primer lugar tienen que superar todos los problemas de la cooperación, también tienen que saber y aprender a coordinar, acciones y decisiones y políticas. Vuelvo a la mirada de las personas, qué dice la gente hoy, la sociedad, en las radios, en los medios de comunicación, los políticos se pelean todo el tiempo, los políticos no se ponen de acuerdo, incluso dentro de un espacio de su propio partido y menos dentro de una coalición.

Esto sucede porque es muy difícil cooperar, es muy difícil alcanzar la coordinación, es difícil coordinar posiciones sobre todo entre actores que justamente como dije anteriormente tienen preferencias, tienen metas, objetivos, creencias muy diferentes, acá en la Argentina y en otros países, pero hay que hacerlo.

Esa es nuestra obligación, construir y proveer de herramientas para mejorar la posibilidad de la cooperación en espacios políticos y en consecuencia la coordinación en las decisiones. La cooperación y la negociación son temas que tenemos que abordar, son temas muy estudiados también en la ciencia política y que celebro que en las próximas reuniones lo tengamos por delante.

Ahora voy en pocas palabras a mencionar algunas ideas que están presentes en el trabajo de Marcos que se dijeron. Yo lo voy a hacer de una manera muy simplificada porque él habló muy en profundidad y yo lo voy a simplificar desde mi punto de vista. ¿Qué necesitamos para fortalecer las coaliciones? Las coaliciones necesitan institucionalizarse ¿Qué significa esto? significa incorporar mecanismos, reglas y procedimientos para tomar las decisiones y para resolver los conflictos. Mecanismos, por ejemplo, procedimientos que se mantengan en el tiempo: reuniones de los jefes partidarios y legislativos de una coalición, que se fijen en el tiempo que sean duraderas, permanentes, que el procedimiento se mantenga y que esa mesa sirva para fijar estrategias, y resolver conflictos. Rutinizar eso, adoptarlo como una rutina. Como decía muy bien **Marcos,** es enormemente costoso, en términos de tomar decisiones, y de cooperar, entonces hay que rutinizar esos procedimientos.

Segundo elemento, la importancia de las reglas, ¿qué reglas? de todo tipo, manual de buenas prácticas, por ejemplo: reglas para pautar la relación de la coalición con los medios de comunicación, fijar reglas para la selección de candidatos, fijar reglas para la asignación de lugares en las listas, establecer reglas para la composición de gabinetes y para la distribución de cargos. Cómo compensar y dar incentivos selectivos, digamos todo eso tiene que estar arreglado. Cuanto más arreglado, establecido y consensuado mejor. Reglas para compensar y distribuir beneficios y costos. Entonces institucionalizar mecanismos, establecer reglas, programas, fijar objetivos, metas, planes de gobierno, lineamientos generales, como lo quieran llamar. Necesitamos que los gobiernos de coaliciones lleguen con acuerdos previos que incluyan volúmenes importantes de políticas públicas, predeterminadas, definidas.

Por último, necesitamos liderazgos y no liderazgos personalistas sino liderazgos cooperativos, orientados a construir confianza, hacia dentro de la coalición. Liderazgos que permitan mantener la cohesión, liderazgos que funcionen como agente de gestión de cambios, liderazgos que fijen agenda, y liderazgos como se lo llaman en la literatura de la ciencia política “emprendedores”, los que mantienen el cemento de la coalición, mantienen cohesionada la coalición. Y por último yo volvería a destacar la necesidad de la institucionalización de los partidos políticos. Que estén más organizados, con sus propios procedimientos de toma de decisiones, no partidos personalistas; partidos con más disciplina partidaria, en consecuencia, más fuertes, menos débiles, menos laxos, y esto para cerrar, no es necesario solamente para fortalecer las coaliciones, sino también para mejorar la calidad de la democracia, y con esto vuelvo a lo que planteaba al principio, esa es nuestra preocupación y estas son algunas de las cuestiones que quería mencionar, gracias.

Dra Elsa Lienderrozas

Exposición del Dr. Damián Bonari:

Damián Bonari es Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Master en Economías y Políticas Públicas de la **Universidad Torcuato Di Tella**, fue ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires y previamente fue Viceministro (Subsecretario de Política y Coordinación Económica) del **Ministerio de Economía de Provincia Buenos Aires**. Actualmente, así como en el pasado es consultor y asesor en el campo de finanzas y políticas públicas de organismos internacionales y agencia de **Naciones Unidas**, y del sector público de distintos niveles de gobierno.

Muchas gracias al **IEERI** y al **BID** obviamente por apoyar esta iniciativa, la verdad que me parece muy ambicioso.

No corregiría una coma lo que dijo **Marcos**. Si bien me convoca la **Universidad de San Andrés**, donde soy profesor, no puedo disociarme también de mi paso como comentaba el Diputado, por la función pública y en particular de mis 15 años en el **Ministerio de Economía de la Nación**, como director nacional, y después en la parte política, como viceministro y ministro de Economía de la gestión de **Vidal**.

Cuando leía lo de **Marcos**, pensaba en cómo podría retitularizarlo y pude traducirlo a como cuando los mínimos comunes denominadores alcanzan para ganar una elección, pero no necesariamente para gobernar bien. Y ahí está el centro de la cuestión, en qué quizás en lo que estamos de acuerdo no nos alcanza para después llegar a gobernar, a gobernar bien. Esto es mucho más complejo porque en realidad puede haber acuerdos obviamente. Por ejemplo, decía si tenes un adversario enfrente es más fácil, salís más cómodo. Pero llega un momento en el cual uno tiene que coincidir en los grandes fines, tanto los internos, como los externos, y hasta ahí yo diría que los acuerdos existen, cuando ya pasamos a establecer los principales objetivos. Por ejemplo, en mi campo de la política económica o de la política social, ahí empiezan los desacuerdos.

Luego de eso, que ya es sinuoso, tenemos que empezar a aplicar los instrumentos, elegir el instrumento de laboratorio, es una etapa de máximo conflicto. En términos de mi campo, los economistas, es difícil, independientemente de las ideologías de cada uno, que nadie quiera que el país crezca, que nadie quiera que el país baje el desempleo, que no quiera que baje la pobreza, que no quiera que haya menos inflación. El problema es que nos toca tomar decisiones

sujetas a múltiples restricciones, y a distintas prioridades. Esto es extremadamente complejo, por ejemplo, frenamos la economía porque con eso bajamos la inflación. Le damos rienda a la inflación, pero la economía camina. Debates clásicos de la economía que complejizan toda la toma de decisiones, si a todo esto le sumamos que lo hacemos cruzado atravesado por coaliciones de gobierno, es muchísimo más complejo todavía.

Entonces el conflicto de objetivos está en la esencia de cualquier gobierno, pero es mucho más complejo si somos un gobierno de coalición, un ejemplo de conflicto en este tipo de gobierno es la elaboración de un plan de gobierno. Yo diría que los primeros cien días de gobierno son claves. Hoy en la actualidad, y teniendo en cuenta lo dicho por **Marcos**, por **Elsa**, (y recomiendo un documento del **BID** del año pasado sobre la desconfianza para toda la región) estamos en el pico de desconfianza de la sociedad para con la política. Yo considero que es más importante invertir tiempo en generar los consensos, en la elaboración de un plan de gobierno, que eventualmente, esos cien primeros días. Y ahí es donde funciona si los partidos están o no institucionalizados. Es algo súper complejo porque después va a haber que tomar decisiones y nosotros decidimos sobre la base de restricciones y el conflicto de objetivos, todo el tiempo estamos en eso. Con lo cual "matarse internamente", hay que matarse internamente antes, no podemos llegar al momento de decir, uno piensa para un lado, otro piensa para el otro. Porque resulta que para cierto objetivo es fundamental, entonces no podemos decir "ah no pero te acordas yo no estaba de acuerdo con eso" y ¿qué hacemos? ¿no presentamos la ley?, bueno eso es extremadamente complejo.

Entonces en eso radica la dificultad. Deberíamos adelantarnos a eso y no poner un Norte y después vemos cómo llegamos. Lo óptimo sería que primero se presentara un plan de gobierno que sea consistente, coherente, sustentable, en forma horizontal entre sectores y vertical entre niveles de gobierno y yo creo que ahí levanto la variable que comentaba **Marcos**, y le doy mucha fuerza a la problemática del federalismo fiscal en Argentina, un país de demasiada disparidad entre regiones, provincias, distribución de roles de gastos, recursos y demás.

Prof. Alicia Besada, Lic. Cristina Guevara, y Prof. Mabel Muller

A mí me tocó vivirlo en la Provincia de Buenos Aires. Les dejo un ejemplo breve: nosotros promovimos el cambio de la distribución del fondo educativo. Se distribuía por una fórmula que tenía que ver con el coeficiente coparticipando de la provincia, que es uno que está atado a la variable de salud, o sea distribuye más educación con variable de salud, algo que no tenía nada que ver. Bueno se nos ocurrió la brillante idea de cambiar esto. Cuando lo fuimos a cambiar, medio de sorpresa muy consensuado intragobierno, nadie dijo nada, porque la gente hacía los cálculos en la cabeza y se daban cuenta que había municipios que perdían plata y otros municipios que la ganaban. Lógico, vamos a distribuir como corresponde la cuestión, y ahí empiezan los entrecruzamientos intra-coalisión, los del interior, los del Conurbano, lo de abajo, lo de arriba, pero digo, los chicos son los que tienen que tener un mejor nivel educativo, y para eso tenemos partir de un piso de condiciones básicas para que eso mejore.

Bueno ese tipo de debates me ha tocado vivenciarlos, así que puedo dar ejemplo de eso, de la importancia de la previa. Creo que los buenos gobiernos, tienen una muy buena pretemporada, no sé si la vimos todavía, pero imagino que debe ser así. Considero tan importante no solamente, los grandes objetivos, las grandes políticas, y demás, sino también el cómo. Y el cómo no es solamente preparar las leyes que vamos a debatir. Hay que formar un equipo de gobierno, y el equipo de gobierno, en coalición aparece la palabra loteo, y empezamos a lotear,

y no se puede lotear cualquier cosa porque, por ejemplo, si loteamos algo que tiene que ver con el funcionamiento del gabinete económico en sentido amplio es un problemón. Porque ahí si hay diferencias y yo tengo hacer un plan que tenga que ver con algo, y veo gente que se me escapa para un lado, para el otro, no puedo conseguir el objetivo principal. Entonces los loteos tienen que ser tácticos, eso es extremadamente complejo. Tengo otro ejemplo, me tocó a mí elaborar la propuesta de configuración del **Ministerio de Economía de la Nación** en el año 2015, es decir una alternativa de configuración. Los pases rápidos entre el ministerio chiquitito que hemos tenido, a un ministerio súper poderoso. Eso atado al programa de política economía que queríamos aplicar es extremadamente importante, si encima que hacemos loteo horizontal, después lo tiramos hacia dentro del ministerio, ya está inmanejable, pero en Argentina ese tipo de cosas sucede.

Otro ejemplo de esto, el proceso presupuestario y sobre todo las dos primeras etapas, la etapa de formulación y la etapa de aprobación. Allí si un día tenemos la camiseta del espacio, otro día tenemos la camiseta de la provincia, y otro día tenemos la cabeza del municipio, bueno al final vamos a tener un despelote. Es muy difícil entonces, ahí está el gran dilema entre lo que es mínimo común denominador y el peor de los peligros: “bueno un poco para vos, un poco para vos, un poco para vos, etc.” Es imposible. Entonces la generación del ambiente político lo considero fundamental.

Y ya para cerrar, coincido con lo que decía **Marcos**, con lo decía **Elsa** en casi todo, podría seguir ejemplificando. Entonces, por ejemplo, no debemos tener miedo a la planificación. Trabajo en algunos países donde es obvio que hay una planificación a 2030- 2040 y está consensuada y todo el mundo lo conoce, entra en internet y mira, para educación tal cosa, para salud tal cosa, para cambio climático tal cosa, bueno digo hay que hacer eso para ser norte.

Argentina no es que no lo tuvo nunca, ustedes saben que en los 60/70 Argentina tenía programas de desarrollo, planificaciones, y demás, no sé por qué nos cuesta y no tenemos un plan de desarrollo consensuado, reglas fiscales, etc. Es algo elemental, para un país tan indisciplinado como el nuestro. Es fundamental establecer reglas fiscales claras.

Mg. Damián Bonari

Exposición del Lic. Fernando Domínguez Sardou

Fernando Domínguez Sardou es Licenciado en Ciencias Políticas y en Relaciones Internacionales por la **Universidad Católica Argentina (UCA),** es Mg. en Análisis, Derecho y Gestión Electoral por la **Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)** y candidato a Doctor en Ciencia Política por la **UNSAM**. Es profesor en múltiples asignaturas en la **Universidad Del Salvador,** en la **Universidad Católica Argentina**, en la **Universidad Nacional de Tres de Febrero**, en la **Universidad Austral**, en la **Universidad de Buenos Aires**, y en el **Instituto Nacional de Capacitación Política**. Dio ponencias y participó de numerosos congresos y capacitaciones.

Muchas gracias al **IEERI**, al **Círculo de Legisladores** y al **BID**, y por supuesto también a mi universidad, la **Universidad Católica Argentina**, por la posibilidad de este espacio.

Antes que nada, yo me voy a meter en algo que no salió hasta acá hoy. El punto de partida y el disparador es la presentación de **Marcos** que, aunque estuvo fantástica, me voy a atrever a discutir, no criticar, y no rechazar, pero sí discutir algunas cuestiones.

Primero, esto lo voy a hacer desde algo que señaló **Damián**, estaba pensando en dos autores: ***Riker*** y ***Axelrod*** concretamente, que aplican esto que señalabas a coaliciones políticas concretamente. El profesor **Bonari** hablaba de que el mínimo común denominador para ganar no alcanza para gobernar, o al menos eso pareciera a partir de lo que fue emergiendo aquí. Creo que eso, en nuestro caso, en términos generales puede ocurrir. Vemos países, vemos casos, vemos escenarios en los que no ocurre, pero en el caso argentino, y algo en lo que no estamos poniendo la lupa desde acá, es en lo que indagó acá el profesor **Novaro**, qué es lo que pasa en el medio, qué pasa en el medio entre el armado, la previa, esa situación *exante,* que tenemos de una coalición, que en un presidencialismo, es lo que estamos viviendo ahora, o sea el desquicio que estamos viviendo desde aquí al 14 de junio, en el cual gran parte de la audiencia en algún momento de su vida ha estado, que es el más temido, cierre de listas. *¿Donde quedamos, cómo quedamos, cómo sobrevivimos, cómo crecemos, los que hacemos política?* Y acá es donde empezamos a discutir, cuál es la naturaleza de una coalición. ¿Por qué? Porque todos los estudios que existen sobre coaliciones en realidad están pensados, y están concebidos, desde un parlamentarismo, que es un régimen en el cual la toma de decisiones no tiene casi nada que ver con lo que ocurre en nuestro medio.

Lo que ocurre en un régimen presidencialista, y esa naturaleza de una coalición, para uno de los principales críticos de los regímenes presidencialistas que fue **Juan *Linz***, es que justamente no había medios para arbitrar los pagos de los acuerdos previos, una vez que se llegaba al gobierno, que no es ni más ni menos lo que señalaba **Damián** hace unos instantes. Está bien, nosotros podemos tener acuerdos previos a la hora de sentarnos a negociar un armado de una lista, una estrategia de campaña, una narrativa, como gustan decir ahora los que hacen comunicación política. Vamos a volver a nuestras tradiciones, el pulso de la calle, el pulso era militancia, una fuerza política del núcleo duro de votantes, compañeros, correligionarios, pongámosle el nombre que le queramos poner... Ahora bien, esa decisión previa se toma en base a reglas.

Acá es dónde yo me voy a parar como politólogo; y por definición me voy a parar desde una escuela que es el institucionalismo y, perdónenme, los institucionalistas vamos a decir que las reglas importan y mucho. Sí, y las reglas nos van encauzando en las formas de comportamiento, incluso cuando sea para saltárnoslas.

Entonces, cualquier espacio político en esa instancia previa, decide en función de las reglas formales que tienen. ¿Por qué? Porque las reglas marcan los límites y márgenes de maniobra, son las que nos van a poner cuál es ese mínimo al cual podemos aspirar para llegar a tener una coalición que pueda efectivamente ganar, y desde ahí gobernar. Ahora bien, ¿cuáles son esos límites reales y efectivos? Acá es donde me sumo porque para mí hay dos.

Uno es el federalismo, en términos del reparto. Y perdón si suena descarnado, pero son elementos que debemos tener en cuenta en la instancia previa, porque nosotros no tenemos un solo espacio donde se pueda arbitrar esa negociación, sino que tenemos 24 unidades subnacionales, aparte del espacio nacional, y después municipios, en función de las instancias que determinan municipio, o junta de gobierno, dependiendo de las múltiples instancias.

Y el segundo punto, es el presidencialismo en sí. Es que más allá que exista una coalición, es una persona la que ordena la decisión, entonces ya resulta casi contranatura pensar en hablar en una estructura de coalición, cuando es uno el que decide, y son muchos los que pagan, absorben los costos, o disfrutan las ganancias de ese resultado. Entonces hasta acá, ¿cuál fue el común denominador que surgió en todas las exposiciones que me antecedieron?. Bueno, que sean los

partidos políticos los que se encarguen de resolver este conflicto. Y aquí es donde tenemos un problema adicional, que son los partidos políticos. Elsa al principio hablaba y señalaba que uno de los problemas o de las deudas pendientes que tenemos en la situación hoy en día es el fuerte descrédito hacia la política y en gran medida, yo me atrevo a preguntarme si es un mero descrédito hacia la política, o es un descrédito hacia los medios por los cuales nosotros identificamos a la política. ¿Será acaso una crítica más profunda a los partidos políticos antes que a la política en sí misma?

Y acá es donde tenemos para mí dos/tres problemas en el medio: primero, cómo definimos lo que es un partido político. Esto es un ejercicio que hacemos en clase con frecuencia: preguntar a estudiantes de primer año de la carrera de Ciencia Política o de Ciencias Políticas según la universidad. Les pido por favor que me mencionen dos o tres partidos políticos de nuestro país: ¿qué me responden? A mí me sale naturalmente decir **Partido Justicialista (PJ), Unión Cívica Radical (UCR).** Bueno me responden **Frente de Todos (FdT), Juntos por el Cambio (JxC), la Libertad Avanza (LLA),** coaliciones que bajo nuestras propias estructuras legales son alianzas electorales transitorias que no tienen ninguna existencia desde el punto de vista legal, el punto de vista jurídico, desde el punto de vista institucional, más que por un periodo determinado de meses.

Entonces acá es donde nos tenemos que discutir o nos tenemos que empezar a preguntar algo: ¿qué es lo que estamos haciendo, en términos de instituciones, para que los partidos sirvan? Aparte de medios, de vehículos, para el reclutamiento de personas que se sienten en estos lugares de toma de decisiones, que se capaciten, que ganen la experiencia (*"seniority")*, y dirían hoy en día, sino también, qué es lo que hacen en tanto que medios de identificación y socialización política. Y ahí tenemos un problema base para la toma de decisiones: es que los actores que tienen que tomar las decisiones no tienen la herramienta madre para hacerlo, y para vehiculizarlo electoralmente, es efímera. Acá me sumo lo que decía **Elsa** de la institucionalización, claramente. ¿Por qué? Porque el problema madre que tenemos es que, hoy, ese rol que ocupaban históricamente los partidos, lo ocupan las coaliciones; y las coaliciones, en tanto y cuánto en nuestro orden legal, son alianzas electorales transitorias no están institucionalizadas. Acá tenemos tres medios: uno es el problema de cómo las institucionalizamos. El único ejemplo que tengo no es muy halagüeño para los partidos políticos desgraciadamente, que es el caso uruguayo. ¿Qué hicieron en el Uruguay? No existen las coaliciones, son partidos políticos. Se

hizo como un medio inicialmente, para correr al **Frente Amplio** de la discusión. En esa corrida qué es lo que terminó pasando, el **Frente Amplio (FA)** en tanto que coalición, se institucionaliza desde lo formal como partido político, y vehiculiza esas diferencias al interior de este instrumento legal que es el Partido **Frente Amplio (FA).** El otro camino fue el que siguió la actual coalición de gobierno, con un ensayo previo, que fue el **Partido de la Concertación**, para concurrir a la intendencia de Montevideo, como una institución específica diseñada para competir a nivel subnacional. Como ese experimento no salió tan bien, recurrieron a una coalición tradicional. Ahora bien, ¿cuál fue el segundo camino? La institucionalizaron. ¿Qué fue lo que institucionalizaron? Firmaron en la previa, acuerdos de gobierno. Lotearon, pero lotearon en función de una discusión de contenidos. Antes del loteo hubo partidos que en sus acuerdos y bases programáticas cifraron cuáles eran sus áreas de interés, negociaron, llegaron a un acuerdo, establecieron una coalición, que todo parece indicar se sostuvo a lo largo de un gobierno. El camino en esta institucionalización híbrida fue bastante exitoso.

Y para ir cerrando, los dos puntos que para mí son nodales del problema para la toma de decisiones en una coalición, en la Argentina -y no quiero que se me malinterprete acá, y esta es la crítica a **Marcos**-, es que prácticamente no consideró las PASO en el en el proceso decisorio. A ver, yo considero que las PASO son una buena herramienta, con todo lo objetable que puedan tener. Pero corriéndome de ahí, sí identifico un problema en la línea *linzeana*: la estructura actual en la cual se sostienen las PASO, en las cuales las listas van prefijadas y los acuerdos al interior de la alianza con los repartos de banca posteriores también van prefijadas, elevan los costos al día siguiente de la coalición. ¿Si me quedé afuera del reparto, porque voy a hacer campaña en septiembre? Y el último punto, son los costos que generan la rendición de cuentas: las PASO aumentan la exposición a los dirigentes políticos. Si estamos en un periodo de campaña permanente -acá suscribo lo que decía **Damián**-, si nosotros tenemos evaluación de políticas públicas, basada en evidencia, basada en datos, que permita a los dirigentes tener un *trackeo* y mostrar qué fue lo que se hizo, en los periodos anteriores, estos costos disminuirían. Si la dirigencia política actuara con más responsabilidad, podrían afrontar los costos de enfrentarse nueva y periódicamente al electorado. Esto, adicionalmente en el caso argentino, se sostiene por la dinámica de elecciones intermedias de las renovaciones parciales de las cámaras de este Congreso.

Entonces, ¿por qué traigo esto arriba de la mesa? Porque a la hora de tomar decisiones en política, sea en cualquier proceso electoral previo posterior o de gobierno, en realidad estamos lidiando con un jenga: estamos sacando y moviendo una pieza para que un edificio se pueda seguir sosteniendo, y lamentablemente en la vida cotidiana, nuestros decisores están temblando demasiado. ¿Por qué? Porque no tienen en cuenta cuáles son las bases de ese jenga. Muchas gracias a todos.

Lic. Fernando Dominguez Sardou

Exposición de la Dra. Gisela Pereyra Doval:
"Introducción a la toma de decisiones en la política exterior"

Gisela Pereyra Doval es Lic. en Relaciones Internacionales por la **Universidad Nacional de Rosario (UNR),** es Doctora en Relaciones Internacionales (**UNR**), Posdoctora del programa de posdoctoración también de la **UNR**, es Investigadora adjunta del **CONICET** y Profesora de Relaciones Internacionales en la **UNR**.

Quiero ante nada agradecer mucho la invitación, para mí es un placer estar acá con ustedes. Mi exposición va a ser un tanto distinta que la del resto de los invitados porque voy a hablarles de la política exterior, que es quizás la más elitista, si se quiere, y está mucho más centrada en el poder ejecutivo que en el resto de las políticas públicas.

Entonces voy a hablarles sobre tres puntos que me parecen importantes para el análisis de política exterior, aunque me voy a basar, sobre todo en el primero de ellos. El primer punto son los factores intermésticos, el segundo punto, los principios rectores de la política externa, y el tercer punto, la coherencia, nuestro transcurrir en el mundo.

Los que nos dedicamos a las relaciones internacionales, solemos enseñar en nuestras clases más introductorias, que la disciplina de las relaciones internacionales consta de un corpus teórico que fue surgiendo de los distintos debates paradigmáticos. Entonces un primer debate teórico tenía que ver con el nacimiento de la disciplina post Primera Guerra Mundial. Esto es, toda la construcción de un bagaje conceptual, con todos los antecedentes que la que la nueva disciplina había acumulado, de la historia, del derecho, a la ciencia política, etcétera. Y esta novedad tenía como punto de partida, y como consecuencia científica también, la idea de ordenar el mundo. Entonces, los idealistas, decían este mundo se ordena si construimos organismos internacionales, los realistas decían este mundo se ordena si equilibramos el poder, y entonces la política internacional, se analizaba bajo esas dos matrices.

¿Somos parte del mundo para colaborar en un ordenamiento global sobre la base de cooperar, o somos parte del mundo de una política exterior sobre la base de confrontar? Ahora bien, conforme fueron avanzando las ciencias, se abre un segundo debate con los llamados cientificistas, y después un tercero, entre neorrealistas y neoliberales, y un cuarto debate, en el que se van a aunar posiciones en un enfoque multidimensional.

A medida que avanzaron los debates, y para medir científicamente algunos fenómenos, lo que la disciplina hizo fue una reducción de su objeto de estudio, es decir, en algunos casos dejó de analizar el mundo en su totalidad, para empezar a analizar las partes, y entonces, de esta manera la disciplina se dividió en distintas líneas de investigación. El neorrealismo se dedicó a investigar cuestiones relativas al poder y a los intereses. El liberalismo se centró en el análisis de las instituciones y las reglas internacionales, y una tercera línea que se ocupó de las teorías de política interna, de la toma de decisiones, de procesamiento de la información.

Entonces el proceso de toma de decisiones fue de alguna manera, una forma micro de analizar qué era lo que sucedía con la política exterior en una coyuntura determinada, y que tendría la función de conectar las dimensiones internas, e internacionales. Por eso para nosotros, que veníamos de una matriz latinoamericana esto nos trajo una cosa muy interesante, que quiero rescatar como primer acontecimiento. Las teorías micro plantearon que la política internacional era una realidad interméstica, o sea, influida tanto por factores domésticos, como por factores sistémicos, y esto es un elemento que los padres fundadores de la disciplina no se hubieran imaginado, y acá un paréntesis, para decir que esto es así, mientras los padres fundadores sean los de matriz anglosajona, porque los padres fundadores del sur, específicamente de América Latina, si partían de realidades domésticas para analizar las relaciones internacionales.

Entonces cuando el mundo empezó a tener en cuenta los factores domésticos como parte del análisis de política externa, nosotros ya habíamos asumido que no era posible pensar en el mundo sin saber quiénes éramos primero. Entonces la primera métrica que debemos tener en cuenta en relaciones internacionales es la importancia de nuestra situación doméstica, además de la situación internacional. A partir de ahí hay ciertas preguntas disparadoras del análisis de política externa en general, y del proceso decisorio en particular, y que tienen que ver con, cómo se formula, quienes la formulan, cuáles son los recursos de poder con los que cuentan, quién la va a formular en un momento determinado, cuáles son las líneas de continuidad y de cambio o de ajuste, cuáles son las vinculaciones entre las distintas agencias burocráticas del estado, de muchas otras que nos podemos hacer. Pero estas preguntas pueden dar lugar a un modelo de política exterior, un modelo de política exterior es una tipificación de los rasgos más salientes del relacionamiento exterior de un gobierno determinado, se entiende que estos son escogidos de acuerdo con oportunidades,

y alimentaciones sistémicas, para perseguir un interés nacional. Esto obviamente se va a hacer en un marco de pesos y contrapesos, de acuerdo con el poder relativo de los distintos grupos de interés que tienen influencia en el poder ejecutivo. Al mismo tiempo que estos modelos se llenan de contenido a partir de su aplicación van creando un mecanismo que permite a los gobiernos se ajusten a sus intereses. Es importante resaltar que los mismos intereses pueden ser alcanzados a través de estrategias distintas, e incluso basados en principios políticos ideológicos distintos.

Cabe hacer una aclaración, y es que en principio, los modelos de política exterior son racionales, es decir, sabemos que la política no funciona en el marco de modelos perfectos, ni contando con toda la información disponible, ni son totalmente objetivos, ni totalmente pragmáticos, pero se establecen modelos para poder operacionalizar el análisis lo mejor posible, entonces, teniendo esto presente, existen seis o siete componentes en la elección de un modelo que va a pautar, a regir, el proceso de toma de decisiones.

El primero de ellos, es el reconocimiento del problema. El problema será promovido por determinados actores gubernamentales y no gubernamentales, con el objetivo de insertarlos en la agenda gubernamental para satisfacer los intereses de esos grupos. Acá solamente vamos a indicar a partir de un análisis realizado por **Federico *Merke***, que la elección de un problema tiene que ver con determinados principios que representa la coalición política que llega al poder, o sea, y cuando hablo de coalición esto puede ser una coalición en un mismo partido político, digamos, las distintas facciones de un partido político, y que no necesariamente son homogéneos por pertenecer a un mismo partido político, en un segundo momento, con los intereses materiales que representa esta coalición en términos de costo beneficio, y en un tercer momento, con la forma en que estas preferencias se van a articular dentro de la coalición, atravesados también por los llamados *stakeholders*, esto es, todas las partes interesadas de otros partidos políticos, los legisladores, pero también los sindicatos, las cámaras comerciales, los empresarios, entre otros.

El segundo componente, es el establecimiento de la agenda de política exterior, que se define como el conjunto de problemas a los que el gobierno decide finalmente prestarle atención como parte de su proyección en el escenario internacional. En esta fase se debe decidir a qué nivel los problemas van a abordar dentro de la burocracia gubernamental, y qué instancias van a participar, así como

también designar quiénes son los funcionarios responsables de su tratamiento, no siempre, pero idealmente dentro de una coordinación intragubernamental.

El tercer componente, es la formulación de la política y la generación de alternativas. Esto debe cumplir con algunos pasos, los objetivos que va a perseguir la política, el análisis de la situación estratégica, es decir, las posibilidades a nivel sistémico y el impacto en el ámbito doméstico, la identificación de los recursos con los que cuento, la elaboración de opciones, la evaluación de costos beneficios, etcétera. A partir de un espectro de alternativas, u opciones estudiadas por el gobierno, se va a escoger el que mejor se supone, que va a responder a las necesidades e intereses de este.

El cuarto componente, es la toma de decisión, o adopción de la política en sí, que implica puntualmente aprobar por la instancia o la autoridad gubernamental facultada, el curso de acción a seguir, con el problema, con el tema de política exterior.

El quinto, es el proceso de implementación de esta política, que se intenta cumplir a través de los hechos, con los objetivos diseñados, y durante esta fase, se van adoptando decisiones de manera sistemática, para corregir o adecuar las acciones ante la evolución de los acontecimientos. En este punto creo que **Damián** mencionaba la evaluación de las políticas públicas, esto es fundamental.

El sexto componente es la evaluación de la política en sí, orientada a determinar en qué medida se cumplieron los objetivos, qué impacto tuvo su implementación, y qué acciones son necesarias adoptar.

El resultado de este proceso de evaluación, si no es el esperado, podría conducir un séptimo componente, que es el reajuste de la política. Se supone que en todo este proceso la política doméstica es la base de un consenso político interno, o intenta hacer una síntesis de los distintos actores, miradas a intereses que influyen en los tomadores de decisión. Sí se espera que determinadas consignas u objetivos de política exterior también consoliden y aumenten la concentración de poder interno. Este es el primer elemento para el estudio de política externa, que es la contemplación de lo interméstico, un segundo elemento, muy rápidamente que me parece importante para el análisis y que podría modificar el proceso decisorio de lo que son las teorías racionales habituales es instalar un principio rector de la política exterior. Este principio rector no debe pensarse como una meta, sino

como un eje formulador, entonces, dependiendo de mi eje formulador se ira definiendo en cada situación problemática, esto es la deuda, los socios, la diversificación comercial, etcétera.

El procedimiento, es decir, un principio rector, no como final, sino como procedimental, y en esto nos alejamos un poco de las teorías de las decisiones más clásicas y neoliberales, en el sentido en que ponemos en el procedimiento el valor constitutivo de la política, y no lo ponemos al final, es decir, no hacemos política para lograr ese principio sino que el mismo va a ser el valor que oriente nuestra propia política exterior, y que subyace en cada una de las decisiones que vamos tomando conforme a la agenda. Y solo para terminar, quiero mencionar el tercer y último elemento a tener en cuenta, que es el debate que da origen a las relaciones internacionales y que es cómo hacemos para vivir juntos, si cooperando, o a través de conflicto, y este es un debate que siempre va a seguir vigente porque es un debate sobre la historia misma de la humanidad. Entonces definir una manera de estar en el mundo es importante, y hacer de esa manera, de estar en el mundo un contenido desde la política exterior, también me parece importante, les agradezco mucho la invitación nuevamente.

Dra. Gisela Pereyra Doval

PREGUNTAS

1) *¿En qué consiste la ingeniería institucional en la formación de las colisiones?*

Dr**. Marcos Novaro**.
Las reglas de juego de una coalición pueden ser muy informales, frecuentemente, no son reglas que se escriben en un contrato, pero son como decía **Elsa**, la rutinización de hábitos que resultan mutuamente beneficiosos. O sea, se habla ahora de las candidaturas cruzadas, no está escrita en ningún lado, es una forma de sortear una dificultad formal, que son las paso, evitan que la gente forme equipo de gobierno después de la elección, entonces se forman antes para incluir a partidos que pueden perder, en comprometer al partido que podría perder en la fórmula, en alguna fórmula ganadora, eso es un hábito que se puede repetir en el tiempo, hoy en la experiencia lo hace. No hay que pensar la institucionalización como un complejo sistema de reglas que se firma frente a un escribano. Esas cosas a veces ni siquiera hacen falta, ni funcionan muy bien.

Lic. Fernando Domínguez Sardou.
Estoy de acuerdo con el contenido de la pregunta. Sí, o sea, uno de los problemas madres es que hoy en lugar de estar pensando en términos de instituciones que pueden ser formales o informales sumando a lo que a lo que decía **Marcos**, hoy la negociación pasa a título unipersonal. Entonces el interés de cada dirigente, está primando nuevamente. Pasa por bajar a los mínimos y que esos dirigentes se incorporen a instituciones, o a reglas más grandes o fuertes, que ellos.

2) *¿Qué nos hace falta para consensuar un programa estable de economía a futuro?*

Lic. Damián Bornari.
Es extremadamente difícil eso, porque la verdad, hay modelos, paradigmas obvios desde mayor intervencionismo, a menor intervencionismo, pero después hay cosas que son más simples y que así todo, la evidencia abrumadora no nos terminamos de poner de acuerdo. Voy a decir una sola cosa que nos caracteriza a los argentinos y es extremadamente compleja para los que gestionamos en este momento la política económica, que tiene que ver con la desubicación socioeconómica que tenemos los argentinos en términos de distribución del ingreso. Tenemos un apetito muy grande por el gasto público, nos gusta el gasto público, nos gusta la presencia del estado en promedio, pero no nos gusta mucho financiarlo. Entonces es extremadamente

difícil, o sea, tenemos cosas tan troncales que no podemos sortear entre nosotros, somos amantes de las políticas retributivas, pero cuando pensamos en quién tiene que financiarlas, pensamos en que tienen que ser los ricos y no entendemos que todos los que estamos acá, seguro pertenecemos al decir, nivel más alto la distribución del ingreso, y estamos trabados. ¿Qué hacemos? queremos eso, pero no queremos financiarlo, somos nosotros mismos. Cuando estas cosas se ponen en la mesa seria de debate es porque está en la esencia del manejo de las finanzas públicas, que es la primera función que tiene el Estado. Por algo nace que le dan impuestos para devolver bienes y servicios, pero se quiere más, pero no se quiere financiar tanto, y después nos quejamos de la deuda. La deuda no es el problema, el problema es, la deuda es hija del gasto y de los ingresos, la deuda no es el problema. Entonces tenemos un problema tan serio, y ese es tan troncal que hace que todo se complique, entonces la conexión de la política fiscal con la monetaria, y todo lo que viene a tal lado, estamos como muy atrasados en el debate, es complejo, pero no pierdo las esperanzas.

Ing. Agustin Aguerre, Mg. Damián Bonari y Dr. Marcos Novaro

CONCLUSIONES

Dr. Marcos Novaro

Me resultó muy interesante escuchar todas las ponencias y me sirve enormemente para seguir pensando estos problemas, que son sumamente complicados, pero me parece que hay bastante sintonía. Muchos de los temas que se plantearon incluso con la profesora de Rosario sobre las cuestiones internacionales, que es otra forma, digamos de pensar otra dimensión en la que se plantean estos mismos problemas, fueron absolutamente interesantes. Haría solo un par de comentarios, el primero, no para polemizar, sino para refrendar la importancia de lo que **Fernando** mencionó sobre las PASO, sin duda, es una de las reglas que tenemos y tiene mucha utilidad para resolver conflictos en coaliciones, y para conectar el estado de ánimo de la sociedad con la dirigencia política. Así que me parece importante destacarlo. También hay que destacar las falencias que tienen, y creo que estoy bastante de acuerdo en lo que dijo Fernando, en pensar en los problemas de la rigidez del sistema, que se puede reformar sin demasiado conflicto, o sea, lo que habría que cambiar del sistema no es algo tan difícil de consensuar, me parece que tiene que ver con la representación de las minorías, la integración de fórmulas y una cantidad de cosas que tienen relación con la representación legislativa que se pueden mejorar sin grandes conflictos.

Lo que sí me genera más dudas es el tema que también mencionó **Fernando**, pero sobre todo mencionó **Damián** sobre el loteo, que es un problema, pero no sé si es un problema que se puede resolver. He escuchado todo tipo de comentarios sobre cómo se podría evitar que la composición heterogénea de las carteras trabe la toma de decisiones, y el problema ahí es que la única solución imaginable es que se le entregue cada cartera a una facción diferente, ni siquiera un partido, a una facción diferente y entonces los problemas de coordinación se volverían aún más complejos a nivel de los gabinetes y sería mucho más difícil formar equipos entre carteras. Yo creo que la condición para que el loteo sea compatible con la toma de decisiones más o menos razonable es la formación de consenso entre los funcionarios que supone resolver problemas previos. ¿Cómo se forman los equipos de gobierno? que efectivamente no se han resuelto bien. Hay una cantidad de historias sobre esto, como trabó este problema la gestión de Cambiemos por ejemplo, pero también obviamente en la actual gestión del **Frente de Todos** eso es muy evidente. Me parece que más que evitar el loteo, yo creo que lo que hay que ver es cómo se modifican las premisas de composición de los gabinetes, y las carteras tienen que

generar un incentivo a la cooperación, y no al uso del bloqueo, que se observa habitualmente, el recurso al bloqueo es mucho más tentador y rentable y eso es lo que hay que evitar.

Dra. Elsa Llenderrozas.
En primer lugar, la presentación de **Marcos** no honra la calidad del trabajo, necesitaría una hora por lo menos para que **Marcos** explicara toda la profundidad del trabajo y segundo diferenciar entre las restricciones o las limitaciones que tienen que ver con el funcionamiento de las coaliciones, que tiene que ver con el federalismo, con normas constitucionales, etc. Todo esto es muy rígido para modificar y para cambiarlo ya. Entonces, vayamos a lo que podemos hacer sin entrar a discutir reformas institucionales tan profundas y por eso insisto en que podemos hacerlo con las prácticas, estableciendo prácticas que apuntalen a la cooperación, a la cohesión de las coaliciones, a la rutina, a las instituciones, a las reglas. Apuntar quizás a pequeños cambios a futuro, hablamos de las paso, las paso por ejemplo, modificar simplemente el hecho de que no se presente la fórmula completa, lo que hablábamos recién. En vez de poner presidente, vicepresidente, que solamente se compita presidente, y que se deje la flexibilidad para que la vicepresidencia la ocupe alguien que perdió en la coalición, por ejemplo, dentro o fuera o tratar de ampliar esa coalición, y convocar a alguien de fuera, algo sencillo. Y por último y algo que no mencionamos y está en este curso, que es el poder. ¿A dónde va a estar el poder? ¿Quién tiene que tener el poder en las próximas coaliciones? ¿Quién ejerce la presidencia? ¿O alguien desde afuera de la presidencia? ese es otro problema que no lo discutimos, basta de presidentes delegados, basta, de presidentes *Proxy*, no hablamos nada del poder, pero es un tema de discusión. Simplemente eso, gracias.

Lic. Damián Bonari.
Bueno definitivamente muy complejo todo esto, pero es lo que hay y como tal hay que seguir. Siguiendo un poco lo que decía **Marcos**, no digo de evitar el loteo, justamente por eso dije, por eso insisto, es lo que hay, pero sí un poco de medicina de costado para ver si nosotros tuviésemos una planificación clara, objetivo claros, muy trabajado, muy debatido internamente, si vos tenes un buen trabajo en planificación, empezas a meter instituciones como la evaluación de políticas públicas, achicar los tiempos que decía **Fernando**, o sea empezas a darle más carne a todo eso, lo vas llevando por la ruta, menos banquina más ruta, mucho más que eso y ya con eso sería un gran avance.

Lic. Fernando Domínguez Sardou.
Yo voy a hacer uso realmente de cuatro o cinco palabras. Instituciones, mínimos puntos de acuerdo, nuevamente. Aunque sea acuerdos duraderos, sostenibles en el tiempo. Y herramientas, todo lo que estuvimos hablando hasta acá... Ah, perdón me faltó una, evaluación. Evaluación de qué fue lo que se hizo. Todo esto que estuvimos hablando acá entre todos, colectivamente, tiene que ver con eso último que decía del Jenga, de cómo conocemos, cuáles son las limitaciones que tenemos a la hora de tomar decisiones, si logramos desarmar eso no deberíamos tener problemas.

Dra. Gisela Pereyra Doval.
Una cosa, casi una síntesis en realidad, en el análisis de política externa y puntualmente en el proceso de toma de decisiones que surge como un avance de la ciencia como instancias superadoras de las grandes teorías fundantes a partir de la idea de analizar lo micro lo más chiquito lo conductual y de la contemplación de lo intermetico. Entonces, en la política externa además de los avatares domésticos que fueron mencionando todos los expositores le sumamos la complejidad de la contraparte internacional, y en este sentido qué es lo importante para analizar en la decisión, lo primero el contexto internacional, lo segundo si impactan las cuestiones internas, y lo tercero la necesidad de elegir un principio rector que sea fundante y ordenador de esa política. Por último, es importante la necesidad de hacer de esta política nuestro modo de estar en el mundo, dicho esto esperemos que siempre sea a través de políticas cooperativas y consensuadas, tanto adentro como afuera, y que el estado argentino sea reconocido justamente por estas políticas de cooperación.

Ing. Agustín Aguerre.
No me queda sino agradecer a todos, felicitar a los expositores por la calidad de sus presentaciones y el trabajo que lo precede y agradecer al **IEERI**. Hace mucha falta juntar a la academia y la política, ponerle ciencia y datos a las cosas que después se transforman en decisiones de la sociedad, para que los partidos políticos no sean meras máquinas de conquistar el poder, sino organizaciones capaces después de ejercer los beneficios de todo.

Dra. Gisela Pereyra Doval

2ºPANEL
TOMA DE DECISIÓN
EN LA POLITÍCA

LA TOMA DE DECISIÓN EN POLÍTICA

EXPOSITORES

Juan Ignacio Barcarolo es Licenciado en Administración por la **Universidad de Buenos Aires** y Magíster en Finanzas Corporativas por **la Universidad del CEMA**. Actualmente es presidente y director ejecutivo de *Intragas SA* (Comercializadora de gas natural), es Socio - Gerente encargado de Administración y Operaciones de **CB y Asociados** (una consultora en análisis y viabilidad de negocios y proyectos de inversión y financiamiento) y es profesor de Teoría de la Decisión en la Universidad de Buenos Aires.

Marcelo Muscillo es el Director General del **Círculo de Legisladores de la Nación (CLNA)**, y sus organismos relacionados dependientes del Congreso de la Nación Argentina **(I.E.E.R.I – AMULRA – Fundación Democracia y el Instituto de Estudios Históricos**) desde el 2017. Se recibió como Contador en la **Universidad de Belgrano (UB)**, es especialista en Administración Estratégica de Negocios y en Estrategia y Negociación. Es egresado del Instituto de Altos Estudios de la Diplomatura en Diplomacia Parlamentaria por la **Universidad Austral** y es graduado en la **Escuela de Deusto** de Bilbao España con el título de M.B.A.- Estrategia y Negociación. Desarrollo su carrera profesional desempeñando cargos de supervisión y directivos desde el año 1991 hasta el año 2000 en diversas empresas multinacionales. Fue asesor de la **HCDN**, y actualmente también es consultor independiente y asesora equipos políticos.

Eduardo Arraiza es Licenciado en Ciencias Políticas por la UCA, ha realizado un Posgrado en Gestión Sociourbana del Área Metropolitana de Buenos Aires **(FLACSO)** y una Maestría en Administración de Empresas **(UCA).** Es profesor adjunto de la Cátedra de Gobierno y Administración de la República Argentina y de la Cátedra de Formulación y Evaluación de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la **UCA**. Actualmente se desempeña como Especialista Sr. de Operaciones en el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** Entre 2015 y fines de 2017 fue Especialista Senior en Programación de Operaciones y Proyectos del **Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata – FONPLATA** Desde hace 15 años se especializa en formulación y gestión de proyectos con organismos internacionales de crédito. Es miembro fundador y docente del **Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA)**, compilador del Manual de Gestión Municipal publicado por **CIMA** y la **Fundación *Konrad Adenauer*** y autor de capítulos y publicaciones de asuntos municipales y políticas públicas.

Cristian Moleres es consultor para tópicos de movilidad y transporte en el **Banco Interamericano de Desarrollo**. Es Ingeniero Ccivil egresado de la **UBA** y Magíster en Política y Planificación del Transporte de la **UNSAM**. Además, se desempeña como Secretario del Departamento de Transporte de la Facultad de Ingeniería de la **UBA,** donde también desarrolla tareas como investigador y docente de grado y posgrado. Previamente, trabajó como consultor en diversas entidades públicas y privadas.

EXPOSICIONES

Exposición del Mg. Juan Ignacio Barcarolo

Juan Ignacio Barcarolo es Licenciado en Administración por la **Universidad de Buenos Aires** y Magíster en Finanzas Corporativas por **la Universidad del CEMA**. Actualmente es presidente y director ejecutivo de *Intragas SA* (Comercializadora de gas natural), es Socio - Gerente encargado de Administración y Operaciones de **CB y Asociados** (una consultora en análisis y viabilidad de negocios y proyectos de inversión y financiamiento) y es profesor de Teoría de la Decisión en la **Universidad de Buenos Aires.**

Cuando unos meses atrás el Diputado **Roggero** me comentó que estaba trabajando la teoría de la decisión en la política, me pareció una idea muy interesante porque atraviesa dos disciplinas algo distintas. Una es la teoría de la decisión que tiene procesos metodológicos formales, y la otra es la política que es un mundo complejo, dinámico, esquivo. Entonces poder mezclarlas y combinarlas me parece interesante.

Primero voy a explicar un par de conceptos de la teoría de la decisión, después voy a analizar un caso en política en donde se tomó una decisión, y luego sobre ese ejemplo voy a aplicar una herramienta de la toma de decisiones, que es una matriz de decisión donde vamos a ver si podemos hacer consideraciones y conclusiones pertinentes, para dilucidar qué elemento especial tiene esta disciplina, la teoría de decisión en la política.

Entonces arrancamos por decir qué es la decisión. Básicamente la decisión es decidir y tiene dos sentidos. El primero es el sentido estricto: decidir es seleccionar una alternativa entre varias, cada vez que yo selecciono una alternativa entre varias decido. Y el segundo es el sentido amplio donde decidir es llevar a cabo un proceso racional, intelectual, metodológico, donde se analizan y se evalúan alternativas que conducen a un objetivo. Sobre este segundo sentido, el sentido amplio, es donde nosotros nos vamos a desarrollar, no sobre solamente seleccionar una alternativa, sino en todo ese proceso racional y ver cómo en la política este proceso racional se conjuga. Entonces una vez que hablo sobre el proceso racional digo, para qué vamos a tomar decisiones, para qué, y cuándo.

¿Para qué va a ser? para modificar el universo. ¿Qué significa modificar el universo? ¿A qué se le llama universo?, El universo es la realidad que rodea el *scissors,* es el modelo de realidad del decisor, y ¿cuándo?, ¿cuándo va a surgir la posibilidad de tener que modificar el universo?, básicamente cuando tengo un problema, cuando hay una brecha, o una distancia, entre lo que yo veo. Y acá es fundamental que la realidad del líder político tenga bastante relación con la realidad que tienen sus representados. La gente, el pueblo, deben tener cierta sintonía con la realidad del político, porque si están totalmente desconectados y uno toma decisiones con mucha diferencia de lo que le demande la población, se puede generar un conflicto, o un cortocircuito.

¿Cómo se modifica el universo? tomando decisiones. Pero la herramienta o lo que lo modifica es la influencia, yo influyo sobre el universo, influyo sobre la realidad. Cuando tomo decisiones y después actuó. Uno toma decisiones para después actuar, implementar la toma de decisiones. Ahora la teoría de decisión se enfoca hasta que uno selecciona una alternativa, no se va a enfocar en la implementación de la acción. Uno toma decisiones para influir sobre el universo, entonces ese es el objetivo principal de porque uno toma decisiones. Qué es lo que tiene que modificar y cuál es ese proceso de influencia. Entonces la influencia es la decisión, más la acción, más la implementación, de esa decisión.

Vamos a hablar hoy del proceso decisorio. El proceso decisorio era lo que yo le dije, que era la decisión en sentido amplio, el proceso decisorio es un proceso racional, metodológico, intelectual, dentro del decisor que opera con imágenes.

El decisor empieza a analizar las situaciones, donde tiene el ámbito para tomar decisiones y empieza a analizar los elementos, para poder tomar la decisión y llevarla a cabo. ¿Y cómo es ese proceso? Funciona como un sistema. La teoría general de sistemas habla de que un sistema son elementos relacionados con una entrada, un proceso, y un output, entrada y salida, y donde eso va a ser la toma de decisiones. Cada elemento que se modifica, modifica el *output,* modifica la toma de decisiones.

Ese proceso decisorio ¿cómo es?, primero tengo el problema o esa brecha, esa instancia entre lo que quiero y lo que observo, y se manifiesta a través de un objetivo. Tengo un objetivo para una decisión, el camino son las alternativas, son los cursos de acción que me alcanzan al objetivo, una vez que yo evalúo esas alternativas, las

alternativas no son certezas. Nosotros nos movemos en un mundo donde tomamos decisiones a futuro y es un mundo rebelde, un mundo esquivo, dinámico, como les mencioné antes y cada alternativa está relacionada con una variable no controlable. ¿Qué es una variable no controlable? es un elemento susceptible a tener diferentes valores, niveles, o grados, pero que en un momento determinado y en el futuro, va a tomar uno, es como un dado, el dado es una variable, yo conozco que caras tiene, sé que tiene seis caras, pero no sé cuál es la cara que va a surgir después, o sea, que yo tiro el dado y va a ser uno de esos seis, pero no sé cuál de esos seis. Entonces básicamente la alternativa es un curso en acción, donde quizás participe ese dado, yo evalúo la variable controlable que es el lado, los estados, que son los valores, niveles, o grados, que tiene el lado pero yo no sé cuál va a suceder en todos ellos, y ese proceso, además de esos elementos ya sean alternativas, variables controlables, estados de la variable incontrolable, tienen los resultados que es la consecuencia de que salga la cara de un dado, y la probabilidad de que salga la cara de ese dado, o sea que tenemos resultados, probabilidades. Además, el decisor debe tener en cuenta actores que tiene enfrente, restricciones económicas, de tiempo, de personal, entonces todo ese es el proceso de decisión, que se lleva a cabo entonces.

La idea es mencionar un ejemplo real, y tomar una herramienta de decisión que es una matriz de decisión, y ver qué elementos se tuvieron en cuenta, cuáles no, y qué limitaciones tiene la política en algún elemento, que para la facultad y para el diagrama de una clase de la facultad, es muy simple, y cuando analizamos la política, no lo es.

Dr. Claudio Mate y Dr Horacio Rivero

Entonces el ejemplo es el siguiente: en octubre de 1962 el Departamento de Defensa de los Estados Unidos descubre que en la isla de Cuba los soviéticos estaban armando unos misiles nucleares de gran impacto y que tenían alcance para llegar a todo el territorio de Estados Unidos. Le comentan que estaban en fase y que se estaban armando los misiles. Le cometan al presidente que todavía no estaban armados, pero que calculaba que tenían entre 10 y 15 días para que terminen de armarlos. En ese momento el presidente convoca a un comité de expertos para analizar la situación. Ahí no se toma una decisión en conjunto, las decisiones son individuales, siempre las decisiones son individuales, no hay decisiones en conjunto, lo que puede haber es un sistema de reglas, o una agregación (suma de decisiones individuales) pero las decisiones son individuales, porque el proceso intelectual es individual. En este caso, el comité del gabinete que asesora al presidente, lo que hace es meramente asesorar, pero el que toma la decisión es el presidente. Obviamente que la situación era compleja, le explican el grado de amenaza, claramente estaban en un problema, ahí la distancia entre lo querido y lo observado era bastante grande. El presidente tenía que tomar una decisión, y seguramente en el momento que empezaban a explicarle, y sabían que iba a tener que tomar la decisión es cuando empieza a aparecer eso que les mencioné: imágenes en el cerebro sobre

cómo opera una toma de decisiones en ese proceso intelectual. Como una persona empieza a analizar y a imaginar esas consecuencias. Él le pide al gabinete que le digan cuáles son las alternativas, cuáles son los caminos de acción para cumplir el objetivo de desarmar el conflicto y tratar de no entrar en una guerra nuclear. Entonces las alternativas fueron: la primera que menciona el gabinete de expertos de defensa es atacar los misiles, desactivarlos, destruirlos, invadir Cuba. Obviamente que esa alternativa, es una alternativa que no termina ahí, seguramente es una decisión que iba a tener una consecuencia y una devolución. El presidente en ese momento empieza a analizar ese proceso que no es solamente la decisión, sino que empieza a pensar en todas esas consecuencias y cómo va a seguir la historia. Una segunda alternativa se la da el embajador de los Estados Unidos en la **ONU**, que le dice de abrir una instancia diplomática, una negociación, para ver si pueden desactivar esa amenaza, y hay una tercera, que se la da el jefe del Departamento de Defensa que es **Robert *McNamara***, que es la de realizarle a Cuba un bloqueo naval, sabiendo que todavía era armamento pesado, ellos estimaban que los misiles no estaban terminados, que faltaban insumos, y ellos tenían la manera de bloquear Cuba, y de esta manera impedir o retrasar la instalación de los misiles.

Voy a analizar un poco cómo operaría una herramienta formal que son todos estos elementos en este caso. Alternativa uno, atacar Cuba eliminar misiles e invadir, la variable no controlable es la reacción de la Unión Soviética, o sea, yo estoy atacando un aliado de mi enemigo directamente, seguramente matando a militares, atacando un país. Entonces el resultado y con cierta simplificación que hago yo es que puede ser beligerante, o no beligerante, esos son los estados de esa variable, y el resultado es, que el conflicto escala para llegar a una guerra nuclear, o la tercera guerra mundial, qué es lo que mencionaba en ese momento, o si es no beligerante y ven cierta firmeza, desactivan el conflicto. Ese es el análisis de cómo se piensa una decisión, la segunda que es abrir la instancia diplomática, la variable no controlable es la negociación diplomática, es decir cómo va a decantar la misma. Si es positiva se vuelve a una fase inicial y se hace un desarme, pero si es negativa se mantiene la Unión Soviética ceñida y por ende, el conflicto; y la tercera alternativa es bloquear Cuba, que sostiene la variable controlable que ellos mencionan.

Ahora hago un paréntesis porque cuando uno analiza una toma de decisión en política, dice fue un buen resultado, fue un mal resultado, y lo que analiza es la alternativa que se eligió, pero nunca vamos a saber cuáles son las alternativas que se descartaron, que es clave. En

la actualidad uno ve y dice qué mala decisión que tomó este político, pero no sabes lo que eran las otras alternativas, entonces y muchas veces en política y en la vida cotidiana, por lo general no es "una decisión es buena y la otra es mala" son decisiones donde unas tienen consecuencias positivas, otras tienes negativas, otras ambas. Y es una complejidad total una toma de decisiones, entonces la variable no controlada, era la eficacia del bloqueo, porque lo que ellos temían, era que pasa sí los buques que ellos bloquean no hacen caso, y quieren continuar el recorrido hacia Cuba. ¿Qué pasaba? ¿Los derribamos? ¿No los derribamos? Si hay que derribarlo, entonces era en una instancia para que si salía bien, si está aceptado el bloqueo, vos tirabas para adelante, tenías que seguir negociando, pero si era rechazado el bloqueo, era lo mismo casi que invadir, digamos volves a la fase inicial, o volves a las consecuencias de un resultado que no era deseado en ese momento por el presidente ***John Fitzgerald Kennedy***.

Entonces acá arrancamos un poquito con lo que es la teoría decisión, y lo que presento ahí es una matriz inicial o sectorizada, donde en las filas tengo las alternativas, esta que mencioné atacar, negociar, o bloquear, y van a ver que está sectorizada, porque van a ver que las dos primeras columnas habla de la variable no controlable, y esa está relacionada solamente con la alternativa uno de atacar, las siguientes dos están con la alternativa de negociar diplomáticamente, y las últimas con la de bloquear Cuba. Luego están los estados de naturaleza que son las reacciones beligerantes o no beligerantes, el resultado de una decisión positiva o negativa, aceptada o no aceptada, son los estados de la variable y lo que contienen es, un resultado, el resultado que es el resultado de lo que te acerco, te aleja del objetivo, es lo que se da en la intersección de alternativa con estado de la naturaleza, y cada estado de naturaleza, tiene una probabilidad de ocurrencia, ahí es donde yo asigné arbitrariamente las probabilidades con cierta lógica de cómo podría ser, eso sería el diagrama de la toma de decisiones.

Ahora acá viene la primera reflexión, y voy a volver, si analizamos la matriz, vamos a ver que, sobre la primera alternativa, los resultados aumentan el conflicto, en la segunda se negocia, o sea, se resuelve, o se mantiene el conflicto. En un ejercicio de teoría de la decisión, en la facultad, si mi objeto es desarmar el conflicto o que no haya guerra, le diría qué buena es la alternativa dos, que es la de negociar diplomáticamente, porque o desactiva o mantiene el conflicto, no lo escala en ninguna de las situaciones, es interesante esa alternativa.

Ahora esa alternativa, y acá ya voy a introducir el componente político, fue la que se descartó inmediatamente por el presidente. ¿Por qué? ***Kennedy*** en ese momento para la opinión pública era una persona dialoguista, era negociador, era poco confrontativo, y lo empezaron a tildar de una persona que tiene falta de carácter. Imagínense en esa situación, está con ese mote que tenía el presidente ***Kennedy*** de falta de carácter, donde le están poniendo un misil con armas nucleares para desaparecer Estados Unidos, y uno manda al embajador a negociar, hubiera sido la muerte política de él. Por lo tanto, acá es mi primera reflexión, y ahí veo la primera diferencia que yo hubiese tenido en la facultad que fue cuando analicé que el líder político no debería elegir una alternativa donde debilita su liderazgo político. Porque para influir el universo, vos tenes que tomar la decisión, y si vos no tenes legitimidad ni siquiera en tus asesores, en la gente que está abajo tuyo, no vas a poder implementar las políticas, entonces vos no podés tomar una alternativa que te debilite políticamente. Primera diferencia que encuentro entre la política y la toma de decisiones.

Cuando eliminas la alternativa dos, que es la de negociar diplomáticamente, automáticamente se eliminan las variables no controlables, y los estados y las probabilidades que estaban relacionados con esa alternativa. Entonces ¿Cómo se resuelve? me quedan dos alternativas y tengo las probabilidades, y me quedan: aumenta el conflicto y desactiva, o negocia desde una mejor posición, se hace el bloqueo, o aumenta el conflicto. Si lo vemos solamente entre los resultados, primero uno dice ¿Cómo resuelvo cuando tengo algo mencionado que es aumenta el conflicto? ¿Cómo hago la resolución? ¿Cómo es el proceso formal? bueno cuando un objetivo tiene el mejor resultado y el peor, le asigna una numeración, una valoración. Sé que en el ámbito político todo es muy complejo, pero esto sería la herramienta formal. Tomémoslo con pinzas, se toma lo mejor y lo peor, y se reemplaza o se sustituye una escala sustituta. La escala real son los resultados de desactivar el conflicto. Esto es mejor, esto es peor y asigna un número, al asignar el número que fue lo que hice en la anterior, se combina. Esto se llama la matriz normalizada o final, se reemplaza las consecuencias por los valores, y con las probabilidades que yo le había asignado se hace un cálculo que es un valor esperado, que es la esperanza matemática para sacar el resultado. Esto es un criterio, una evaluación, que se llama valor esperado, y de acuerdo a esto lo tomé por las probabilidades que tenían los eventos, determina que la decisión final es la de bloquear Cuba.

En esa decisión el presidente mostró cierta firmeza, él hace una movida activa, bloquea un país y espera que el otro avance sobre eso para cargar y no atacar de entrada. Ellos venían de un problema político del año anterior, donde habían hecho apoyo a un ataque en Cuba y no había quedado bien en opinión pública. También era probable que quizás la sociedad no les creyera que Cuba estaba armando estos misiles.

El segundo punto de análisis es, volviendo al momento inicial donde a ***Kennedy*** le comentan el problema, ese gran gabinete que había, ese comité. Los especialistas eran casi todos militares, y en realidad, cuando el líder político tiene que tomar una decisión, se trata de que los asesores en la toma de decisiones sean lo más variados posible en la formación, y también en la ideología política. Él es un líder político y debe tener no solo una campana, sino que debe tener cierta variedad en sus asesores, porque si no corres el riesgo de caer en un sesgo ideológico.

Por último, ¿por qué no elegís desactivar el conflicto directamente? porque vos no elegís el resultado, vos elegís una alternativa que luego te va a llevar a un resultado. Entonces, qué quiere decir esto, que podrías tomar una decisión, o sea, analizar las alternativas, el objetivo, las variables no controlables, las probabilidades, el resultado, las restricciones, y a su vez que, así y todo, hayas tenido un mal resultado. Sé que no convence decir "mira tome una buena decisión, pero con un resultado malo". ¿Para qué está la teoría de la decisión entonces? si vos podes tomar buenas decisiones, con malos resultados, o malas decisiones, con buenos resultados ¿Para qué está la teoría la decisión? Y es que, en todo órgano de la vida, mientras a vos te vaya bien en los resultados, nadie te va a preguntar cómo fue el proceso de toma de decisión. Siempre vas a hacer un fenómeno, la persona que vende seguros, los que vendía en los bancos las hipotecas en Estados Unidos, que vendían y venían, los *subprime*, en el ámbito cotidiano. Mientras a vos te vaya bien, nadie va a preguntar nada, el día que uno empieza a fallar, te empiezan a llamar, te preguntan ¿cómo fue tu proceso de toma de decisiones? La teoría de decisión no es solamente una sanata o es una justificación para decir no, pero yo hice todos los pasos, pero salió mal. No, la teoría de la decisión sirve. Porque en los momentos de complejidad, en los momentos que los resultados no salgan, uno debe tener cierta formalidad, y cierto proceso en la toma de decisiones, incluso en la política. Muchas gracias.

LA DECISIÓN

Decidir

SENTIDO ESTRICTO

- Seleccionar una alternativa entre varias

SENTIDO AMPLIO

- Llevar a cabo el proceso racional y metodológico donde se establecen, analizan y evalúan alternativas a fin de seleccionar una y solo una.

TEORÍA DE LA DECISIÓN
(sentido amplio)

¿PARA QUÉ?

•Modificar **el universo**

¿CUÁNDO?

•Cuando existe una brecha entre el universo deseado y el universo observado.

Universo

- Modelo de la realidad que tiene el decisor.
- El universo no es como es sino como el decisor cree que es.
- Para modificarlo debo ejercer **influencia** sobre el universo.

Influencia

- Se define por la decisión pero solo se puede ejercer por la acción.
- **decisión + acción = influencia**

Un ejemplo real

- En Octubre de 1962, EE.UU. descubre que la URSS estaba instalando misiles nucleares en Cuba, lo que representaba una amenaza real para el país. Los misiles aún no estaban listos y requerían unos días para su terminación. El presidente norteamericano JFK debe tomar una decisión en base a la información recibida.
- Consulta con los distintos sectores del gobierno (defensa, diplomacia y asesores políticos) y arma un comité para que lo ayude con la decisión.
- ¿Qué elementos tiene para decidir ?
- Objetivo: desactivar la amenaza sin ceder posiciones ni hacer concesiones que políticamente lo debiliten.
- Alternativas:
  - ✓ Atacar Cuba donde están los misiles y luego invadir la isla.
  - ✓ Abrir una instancia diplomática.
  - ✓ Bloquear Cuba con barcos para que no puedan terminar de armar los misiles.

Herramientas para tomar decisiones

- ALTERNATIVA 1: Atacar Cuba, eliminar los misiles e invadir.

Variable no controlable: Reacción de la URSS

  - Beligerante: Como resultado escala el conflicto provocando la 3era GM
  - No Beligerante: Desactiva los misiles

- ALTERNATIVA 2: Abrir instancia diplomática

Variable no controlable: Negociación diplomática

  - Positiva: Se vuelve a la fase inicial con el desarme de misiles
  - Negativa: URSS niega el armamento y se mantiene el conflicto

- ALTERNATIVA 3: Bloquear Cuba con barcos y presionar al desarme

Variable no controlable: Eficacia del bloqueo

  - Aceptado: Los barcos extranjeros aceptan el bloqueo y retoman su camino
  - Rechazado: Los barcos no aceptan el bloqueo y obliga a EE.UU. a tomar acción bélica

Matriz de decisión

Matriz inicial o sectorizada

VNC	Reacción de URSS		Resultado de la negociación		Respuesta al Bloqueo	
Probabilidades	95%	5%	40%	60%	50%	50%
Estados	Beligerante	No beligerante	Positiva	Negativa	Aceptado	Rechazado
A1 Atacar Cuba	Aumenta el conflicto	Desactiva el conflicto				
A2 Negociar diplomáticamente			Desactiva el conflicto	Se mantiene el conflicto		
A3 Bloquear la isla de Cuba					Se negocia desde una mejor posición	Debe atacar y aumenta el conflicto

Análisis de la matriz

Primera reflexión

- Si el objetivo de la decisión es desactivar el conflicto y evitar la guerra y la pérdida de vidas humanas, la ***alternativa elegida debería haber sido la número 2*** que es negociar diplomáticamente.
- Pero cuando es llevado a la política vemos que esa alternativa ***debilita políticamente*** al decisor. La imagen que tenía la opinión pública sobre el presidente era de una persona poco confrontativa y demasiada laxa y negociadora. Ante la amenaza real de un ataque muy violento, la posibilidad de ir a negociar hubiese sido un suicidio político, según analizaron el presidente JFK y su entorno.

Sobre la resolución de la matriz

Se elimina la alternativa y su variable no controlable, sus estados y probabilidades.

VNC	Reacción de URSS		Resulta Nega			
Probabilidades	95%	5%	40%	60%	50%	50%
Estados	Beligerante	No beligerante	Positiva	Negativa	Aceptado	Rechazado
A1 Atacar Cuba	Aumenta el conflicto	Desactiva el conflicto.				
A2 Negociar diplomaticamente			Desactiva el conflicto	Se Mantiene el conflicto		
A3 Bloquear la Isla de Cuba					Se negocia desde una mejor posición	Debe atacar y aumenta el conflicto

¿Cómo resolverlo?

VNC	Reacción de URSS		Respuesta del Bloqueo	
Probabilidades	95%	5%	50%	50%
Estados	Beligerante	No beligerante	Aceptado	Rechazado
A1 Atacar Cuba	Aumenta el conflicto	Desactiva el conflicto		
A3 Bloquear la Isla de Cuba			Se negocia desde una mejor posición	Debe atacar y aumenta el conflicto

Resultados Escala Real	Resultados Escala Sustituta
Desactiva el conflicto	5
Negocia mejor	3
Aumenta el conflicto	1

Resolución de la matriz normalizada o final

					Valor Esperado
	47,5%	47,5%	2,5%	2,5%	
	Reacción Beligerante y Bloqueo Aceptado	Reacción Beligerante y Bloqueo Rechazado	Reacción No beligerante y Bloqueo Aceptado	Reacción No beligerante y Bloqueo Rechazado	
A1 Atacar Cuba	1	1	5	5	1,2
A3 Bloquear la Isla de Cuba	3	1	3	1	2,0

Análisis de la Matriz
Segunda reflexión

- Cuando el presidente JFK reunió a su gabinete de especialistas para hablar sobre el conflicto con URSS, el mismo estaba compuesto, en su gran mayoría, por militares y especialistas en guerra y defensa del territorio. Por lo tanto, la tendencia de estos era avanzar hacia un conflicto bélico, lo que se condecía con su especialización y formación.
- Los especialistas o asesores del presidente en materias que éste desconoce en profundidad deben ser de índole variada y de distintas ramas de especialización. Esto permitirá que el decisor no esté sesgado ideológicamente durante el desarrollo y evaluación de las alternativas.

Análisis de la Matriz

Tercera reflexión

- Podemos observar que el mejor resultado posible dentro de la matriz estaba contenido en la alternativa que no se eligió. Es por ello que no siempre una buena decisión implica un buen resultado y viceversa, ya que uno elige una alternativa y, luego de elegirla, el resultado estará condicionado por una variable que el decisor no controla.

Conclusiones

1) Tener cuidado sobre quién asesora al decisor en el enunciado de las alternativas para no incurrir en sesgos políticos.

2) Una buena decisión puede implicar un mal resultado y un buen resultado puede provenir de una mala decisión. Porque?

3) Las alternativas NO deberían debilitar el poder político de quien decide aun cuando resulten las más efectivas para la resolución del problema.

Mg. Juan Ignacio Barcarolo

Exposición del Dr. Marcelo Muscillo

Marcelo Muscillo es el Director General del **Círculo de Legisladores de la Nación (CLNA)**, y sus organismos relacionados dependientes del Congreso de la Nación Argentina **(I.E.E.R.I – AMULRA – Fundación Democracia y el Instituto de Estudios Históricos**) desde el 2017. Se recibió como Contador en la **Universidad de Belgrano (UB)**, es especialista en Administración Estratégica de Negocios y en Estrategia y Negociación. Es egresado del Instituto de Altos Estudios de la Diplomatura en Diplomacia Parlamentaria por la **Universidad Austral** y es graduado en la **Escuela de Deusto** de Bilbao, España con el título de M.B.A.- Estrategia y Negociación. Desarrollo su carrera profesional desempeñando cargos de supervisión y directivos desde el año 1991 hasta el año 2000 en diversas empresas multinacionales. Fue asesor de la **HCDN**, y actualmente también es consultor independiente y asesora equipos políticos.

Muchas gracias sobre todo a las autoridades del **Círculo**, y del **IEERI**, a las autoridades de la **Cámara de Diputados**, y a todos los empleados y compañeros que hacen posible que estemos acá y que podamos tener este maravilloso ciclo de conferencias.

Como pudieron apreciar lo mío es la negociación, vengo del sector privado, ahora en el público, con lo cual vamos a tratar de ser dinámicos.

A mí me toca hablar de negociación. ¿Qué es la negociación? Específicamente es una situación entre dos o más partes, que reconocen divergencias de intereses, y deciden intentar resolverlo a través del diálogo del consenso, y de una negociación específicamente.

¿Qué diferencia puedo tener en una negociación política, yo que vengo del sector privado? Bueno en la negociación política tenemos algunas características particulares. Primero como dijo el Mg. **Barcarolo**, tenemos factores externos, que son ajenos a nosotros y que no los podemos manejar, entre ellos el *lobby*, y otras cuestiones personales o particulares del político que está negociando. Entonces, nos encontramos permanentemente en una situación donde encontramos un *win / lose*, o ganar / perder, que intenta el político hacerlo en detrimento del adversario tratando de obtener una frustración, muchas veces por una cuestión de imagen, o por una cuestión política. Esto es muy común en política, a pesar de que en esa situación cuando negocie va a tener que adoptar y ceder algunas concesiones, si no, no va a poder negociar, y se va a producir un empantanamiento.

Como negociador, para mí, toda toma de decisión incluye una negociación, y en política, no siempre ya que hay imposiciones. Entonces tomamos este ejemplo: citan al profesor de la **UBA Fernández Longo** especialista en negociación, en uno de los países más importantes de Latinoamérica, con un presidente muy conocido, que tenían que resolver una negociación que estaba empantanada entre los agricultores y el gobierno. Específicamente el gobierno que estaba negociando quería imponer, como dice ahí textualmente, y someter a la otra parte, ahora lo que no se daban cuenta, es que la otra parte esperaba exactamente lo mismo, imponerse y someter, entonces,

es importante darse cuenta de que somos socios en una negociación. Si las dos partes no cedemos, no concedemos y no acordamos, nos vamos a empantanar; por más que vaya a imponer algo, siempre voy a tener un margen de negociación, después vamos a ver los márgenes de negociación cómo son. No hay duda de que la mejor negociación, es *win to win,* ganar-ganar, tener en cuenta los intereses de ambas partes, que las dos partes salgan contentas, y que le puedan decir a sus jefes, o cumplir sus objetivos, o poder justificar por qué decidieron así. No tengo dudas que eso aumenta las posibilidades de satisfacer el interés de las partes en un 100%. Ahora, no siempre los resultados son esos, podemos tener perder-perder, ganar-perder, ganar-ganar, o lo más preocupante en una negociación, no tener resultado.

Continuamos con las herramientas actitudinales y la importancia de la actitud, y de la aptitud. La diferencia de la actitud, y de la aptitud. La actitud de un negociador es sumamente importante, es todo. Entonces, ahí lo que estamos viendo es que esa actitud me puede llevar a plantear una negociación en forma muy dura, hacer preguntas en forma agresiva, y llevar al empantanamiento. Respecto de la actitud, bueno ahí vemos al *smile* amarillo, que sobresale sobre los otros, entonces siempre es útil saber, cuáles son las alternativas, y los ases en la manga que tiene el que está enfrente mío, pensar en todos los giros y todas las situaciones inesperadas que se pueden producir, que pueden ser mi ventaja, si tengo una actitud positiva.

Hablemos de ***John Fitzgerald Kennedy***, fue uno de los negociadores más importantes de la historia, hay otros ahora, los vamos a ver, pero me quedo con esta frase que decía, "*Jamás negociemos con miedo, pero jamás temamos negociar*" ¿Qué nos está diciendo con esto? todo, eso es actitud. Herramientas comunicacionales.

HERRAMIENTAS COMUNICACIONALES
COMUNICACION
Apunta a acertar todos aquellos resortes que hacen a la comunicación entre los negociadores.
Preguntas frecuentes: Como puedo descubrir sus intereses? Como hago para que abandone su posición?
Formular claramente lo que yo necesito
No atacar la posición del otro
Escuchar atentamente
Formular preguntas
Replanteo y Generación de opciones

Punto de ruptura:
Limite del desplazamiento realizado hacia la posición de su opositor
Zona Común:
EL intervalo de acuerdo que se ofrece al negociador situado entre el punto mas favorable y el limite
Margen de Maniobra:
La distancia que separa ambos puntos

Ahora pasemos a aptitudes. La comunicación es una aptitud. Es importante aceitar todos los mecanismos de comunicación, sobre todo la forma de preguntar, como decíamos poder hacer un *check-lists*, ser claro; escuchar en una negociación es lo más importante de todo. Tenemos que escuchar, formular preguntas, y repreguntar, son los famosos replanteos. ¿Para qué hago eso? para moverme entre los puntos de ruptura, las zonas comunes, y los márgenes de maniobra. Por eso decía que una imposición, es parte de una negociación, porque si yo no me muevo, no salgo del punto de ruptura. Volvemos a ***Kennedy***, quien decía: "*No podemos negociar con aquellos que dicen todo lo que es mío es mío, lo que es tuyo es negociable*", creo que no hace falta análisis.

Pasamos ahora de un negociador blando, a un negociador duro: ***Winston Churchill***. La primera frase que se me viene a la mente es: "*Nunca cedas ante la presión de una negociación, no se diga nunca"*. Inglaterra en 1942 estaba rendida, había que capitular con Alemania. En ese contexto, ***Churchill*** dijo "vamos a la guerra". Él sabía las consecuencias, sin embargo, el árbol de decisión no la sabía, estaba en su personalidad. Pero después nos dice: "no comprometas principios" O sea, no vayas para atrás nunca, pero sé flexible en la búsqueda de soluciones. Y después tenemos dos frases más, que reflejan tenía muy en claro los principios de negociación: "*La negociación exitosa requiere paciencia, persistencia, nos habla de la confianza, la confianza propia, y la confianza que hay que generar en la negociación*" Entonces, ¿Era un duro?, la historia lo juzga y dice que fue un gran negociador, duro sí, estaba en su personalidad.

Aquí tenemos una foto polémica. Estamos hablando del proceso de descolonización de ***Hong Kong***; las dos personas que están ahí es la Dama de Hierro ***Margaret Thatcher*** y ***Deng Xiao-Ping***, presidente de la República China. ¿Por qué nos detenemos en esta imagen? porque creo que representa todo lo que es la negociación. Todas las características que estuvimos hablando las contienen las dos personas que están negociando ese proceso de descolonización, que terminó con un tratado firmado 1997, el famoso tratado de los 40 años, que todavía no venció. Ahora lo que ocurre es que en las negociaciones, sobre todo internacionales, el mapa geopolítico va cambiando permanentemente, por lo tanto, si nosotros no logramos confianza, no logramos mantener las relaciones ¿Cómo voy a renegociar?, si yo produzco una ruptura ¿Cómo voy a renegociar? Hay muchos casos de estudios, a mí me apasiona **Malvinas**, pero no lo traigo acá, ahora al que le guste **Malvinas**, están todos los archivos desclasificados y estudien la negociación, no posguerra, sino previa, había más de seis países negociando con Estados Unidos, y con Inglaterra.

Volvemos a ésta negociación ¿Qué pasó? ***Deng Xiao-Ping*** esperaba a la Dama de Hierro con los brazos abiertos, ¿Por qué?, porque la "Dama de Hierro" venía de una victoria rotunda en las **Islas Malvinas**, usando la fuerza y la imposición, por lo tanto, no tuvo en cuenta las estrategias que tenía ***Deng Xiao-Ping***. No solo ***Deng Xiao-Ping*** estudió todo lo que pasaba **en Malvinas**, y cómo se movía el gobierno británico, sino que puso su fuerza a disposición para que en media hora invadan **Hong Kong** factores externos, ¿Qué podía hacer ***Margaret Thatcher*****?**, lo que hizo, firmar la descolonización, con fecha 1997, concedió años, pero terminó con eso.

Estamos hablando de que una negociación hay que prepararla, para prepararla, necesitamos información, mucha información, necesitamos un plan estratégico, poder tener ese plan estratégico, y en esa negociación, y en esa ejecución del plan estratégico, hay un líder que negocia, pero hay un equipo, porque hay muchas tareas para negociar, y ahí vemos el reparto de roles de las tareas. Un ejemplo es ***Billions,*** que es una serie donde ***Bobby Axelrod*** es un multimillonario que está permanentemente negociando e imponiendo cosas, y para él siempre es ganar-ganar, en detrimento de la otra persona, y me quedé con esta frase, "*Todos tienen acceso a la información, solo sabemos analizarla mejor nosotros*", pero ¿Qué nos está diciendo? dos cosas, la frase literal y una frase entre líneas. Yo tengo más información que vos, entonces cuando nos sentamos con un negociador, nosotros tenemos que tener confianza en que tenemos la mejor información, y si nosotros tenemos la misma información que el negociador enfrente, vamos a tener que usar la intuición, o alguna situación, para moverlo de su lugar.

Somers White Senador de Estados Unidos, decía respecto de la información: "*Haz lo posible por conocer a quien te has de enfrentar, no te sientes nunca a tratar con un extraño*" ¿Por qué?, porque no vamos a saber para dónde salir. Entonces conocer qué piensa, qué dice, qué habla, cómo duerme, y qué come, es un factor diferenciador en un negociador.

Planificar, volvemos a planificar, hay que decir qué tipo de contacto se tendrá con la otra parte, por eso decía que imponer es parte de negociar. Yo puedo planificar una imposición, entonces yo voy a ser duro, voy a imponer algo, y en función de eso, con el margen de maniobra, voy a ir para atrás, hasta una posición que me convenga a mí. Es importante designar al negociador principal. ¿Por qué? porque hay un montón de tareas que tenemos que hacer en una negociación, principalmente dirigir todas las tareas que hay que hacer, hacer propuestas, concesiones, solicitar suspensiones, dirigir la negociación hasta su conclusión, hay que tener personalidad, y hay que imponer, y tener firmeza. Cuando hay una discusión el negociador principal, se tiene que imponer. Tenemos que sintetizarlo, ¿Todo esto puede hacerlo un líder de negociación?, sintetizar, ganar tiempo, no lo hace un equipo. El equipo va poniendo pautas para ganar tiempo, romper o desviar el curso, o pedir aclaración. Y a la vez, lo más importante, tenemos que observar, participar del intercambio explícito de información, y poder interpretar lo más importante, que es el lenguaje no verbal. ¿Por qué decimos esto? escuchar más es la clave, preguntar en forma positiva, para no generar un ambiente díscolo, y ahí usamos la empatía y la inteligencia emocional. Quizás son elementos que suenan nuevo, pero tienen más de 50 años.

TAREAS EN UNA NEGOCIACION EFICIENTE
DIRIGIR
• Hacer propuestas
• Hacer concesiones
• Solicita Suspensiones
• Dirige la negociación hasta su conclusión
SINTETIZAR
• Ganar tiempo para el dirigente
• Romper o desviar el curso de la discusión por algunos momentos
• Pedir aclaraciones
OBSERVAR
• Participa en el intercambio explicito de información
• Observar y captar lo que sucede entre los negociadores de la otra parte
• Interpretar el lenguaje no verbal

Empatia / Inteligencia Emocional
Preguntar en forma positiva
Sostener y contrastar con Firmeza
ESCUCHAR MAS
Resumir los Acuerdos
Averiguar las prioridades

Podemos también estudiar a ***Peter Drucker:*** *"lo más importante en una negociación es escuchar lo que no se dice"***,** porque si yo vengo con un discurso y les digo que tengo que hacer esto, y mi estrategia es la imposición, si yo puedo leer el lenguaje corporal, me puedo dar cuenta que su estrategia es la imposición, y tiene un margen de maniobra X, al cual tengo que apuntar. A veces no se llega a un acuerdo total, y tenemos acuerdos parciales, no hay que descartarlos. Tenemos en el 1970, la recopilación del profesor ***Fischer*** de ***Harvard***, que permitió concluir que todas las negociaciones tenían un patrón en común, tenían cuatro principios y siete elementos que ahora vamos a ver. ¿Cuáles son los principios? primero y acá recomiendo un libro "Los cuatro acuerdos". El primer acuerdo dice: no tomen las cosas como personal, separar a las personas del problema, el negociador no puede tomar algo como personal. El segundo es centrarse en los intereses, y no en las posiciones, sino, nos vamos a empantanar, inventar permanentemente opciones, para poder salir del empantanamiento, si es que lo hay, insistir en explicaciones de criterios objetivos, y ahí están finalmente los siete elementos. Los intereses con los que voy, las alternativas que planteo, las opciones que voy generando, la legitimidad, ¿estoy negociando con alguien que es legítimo?**,** es importantísimo, porque si no, tengo que volver a negociar, el compromiso que establezco, sobre todo a futuro, la comunicación para que quede abierta, y la relación para volver a negociar.

Acuerdo alcanzado, como dicen los legisladores, es como la ley, la mejor ley, es la mejor ley posible, el mejor acuerdo es, el mejor acuerdo posible. No me detengo por una cuestión de tiempo en los siete puntos, que son los siete puntos anteriores, pero en el segundo punto dice hay que lograr el mejor BATNA, que en inglés quiere decir la mejor alternativa de negociación posible, si yo logro eso, estoy triunfando, y así cerramos con la última reflexión: "*el mejor acuerdo es aquel que no puede mejorar en nada el resultado de ninguna de las partes sin empeorar en algo el resultado de la otra*". Muchas gracias.

1 Intereses
2 Alternativas
3 Opciones
4 Legitimidad
5 Compromiso
6 Comunicación
7 Relación
7
Elementos
Contemplarlos y responderlos:
regulan el desarrollo y el resultado

El acuerdo alcanzado es el mejor posible si...
1 Satisface los intereses de las dos partes
2 Es mejor que el BATNA particular de cada parte
3 Contempló todas las opciones y se eligió la mejor
4 Puede ser explicado y aceptado por todas las partes de manera objetiva
5 Deja claro 'qué', 'quién', 'cómo', 'cuándo', 'dónde' y 'por qué'
6 La comunicación fue eficaz y directa
7 Mejora la relación entre las partes

Dr. Marcelo Muscillo

Exposición del Mg. Eduardo Arraiza

Eduardo Arraiza es Licenciado en Ciencias Políticas por la UCA, ha realizado un Posgrado en Gestión Sociourbana del Área Metropolitana de Buenos Aires **(FLACSO)** y una Maestría en Administración de Empresas **(UCA).** Actualmente se desempeña como Especialista Sr. de Operaciones en el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** Es profesor adjunto de la Cátedra de Gobierno y Administración de la República Argentina y de la Cátedra de Formulación y Evaluación de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la **UCA**. Entre 2015 y fines de 2017 fue Especialista Senior en Programación de Operaciones y Proyectos del **Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata – FONPLATA** Desde hace 15 años se especializa en formulación y gestión de proyectos con organismos internacionales de crédito. Es miembro fundador y docente del **Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA)**, compilador del Manual de Gestión Municipal publicado por **CIMA** y la **Fundación *Konrad Adenauer*** y autor de capítulos y publicaciones de asuntos municipales y políticas públicas.

Continuando con la línea de las exposiciones anteriores, y claramente influenciado por mi especialidad académica, relaciono la teoría de la decisión con el surgimiento del enfoque de políticas públicas, en el marco de las ciencias políticas. Justamente la disciplina de las ciencias políticas, a partir de su aparición y surgimiento en la segunda mitad del siglo 20, comenzó a reflexionar y a tratar de explicar de qué manera se arribaba a decisiones en el ámbito público, y a través de esta búsqueda sobre la forma en la que se tomaban decisiones en el ámbito público empezó a aparecer este enfoque de políticas públicas, que hoy no es una disciplina aparte, pero ya está muy consolidada dentro de las ciencias políticas.

Las políticas son productos de decisiones de políticos, o como reflexionábamos en el encuentro anterior, de partidos políticos, o de agrupaciones políticas, que de una u otra manera, con mayor o menor formalidad, van arribando a decisiones y esas decisiones se terminan transformando en políticas que se vuelcan hacia la sociedad.

En políticas públicas se dice que la primera decisión que toma un político es la decisión sobre qué cosas tiene que decidir. Esto es la conformación de la agenda pública, de la agenda de gobierno, es decir, qué cosas o sobre qué cosas, vamos a decidir en un determinado momento. Por supuesto que hay algunas cuestiones sobre las que

hay mayor flexibilidad para incluirlas o no en la agenda de gobierno; y hay otras cuestiones que son impuestas por las circunstancias, por el entorno, por ese universo que mencionaba el Lic. **Barcarolo**, que la política y los políticos quieren modificar. Y entonces ahí es donde empieza todo este debate que ha tenido un montón de páginas y de escritos de distintos teóricos.

También es importante destacar que en castellano, utilizamos el vocablo "política" para referirnos a dos términos en inglés, que son *policy* y *politics*, y que son cosas completamente diferentes *policy* son aquellas políticas públicas sectoriales que se desarrollan en el marco de la administración pública, y *politics*, por el contrario, justamente es esa política agonal, política de lucha, donde se dirime quién es el que va a tomar esas decisiones. Si nosotros muchas veces no miramos en profundidad estos términos, soslayamos ese debate, se nos pasa muy rápido, y es importante traerlo con la colación, porque hace a todo lo que lo que veíamos antes.

Conformada esa agenda gubernamental y esas decisiones sobre las cuestiones que van a requerir decisiones, empezamos a transitar por esas distintas etapas de elaboración de políticas públicas. Es ahí donde se produce un momento de formulación de distintas alternativas, ¿Y por qué hay que formular alternativas? En gran medida por lo que ya fue mencionado en las exposiciones anteriores. Cualquier decisión en contextos políticos, se toma y se hace en un mundo que tiene cuatro características fundamentales. Es variable, es incierto, es complejo, y es ambiguo, y entonces todo esto tiene que estar contemplado a la hora de decidir, a la hora de tomar decisiones.

Por esas razones, la formulación de alternativas desde las políticas públicas también recurre a algunas herramientas que le permiten reducir esa incertidumbre, proyecciones, escenarios, análisis de datos, y varias otras cosas más que ayudan a bajar un poco la incertidumbre de tomar decisiones a futuro, en donde no sabemos qué es lo que va a pasar en última instancia con esas decisiones.

Una vez formuladas y analizadas diferentes alternativas, podemos decir que se pasa a la etapa de adopción, y por supuesto hay varias decisiones que tomar al momento de adoptar una política pública. Tal como reflexionábamos en el encuentro anterior, no es lo mismo contar con amplias mayorías parlamentarias si se necesita aprobar una ley para arribar a una decisión, que no tenerlas. En ese caso de no tener mayorías parlamentarias, se tendrá que buscar la mejor alternativa

posible sobre la base de los instrumentos que el decisor tenga a su alcance. , un decreto por ejemplo. Pero probablemente la capacidad de esa política de modificar el universo va a ser menor.

Tomada la decisión hay que implementar esa política, que es otra de las etapas de este enfoque procesal, y ahí nuevamente hay que tomar decisiones. No va a ser lo mismo designar como autoridad de aplicación de una determinada política a un organismo que a otro, va a depender mucho de las capacidades que tenga ese organismo, de su presupuesto también.

En este enfoque procesal de políticas públicas, finalmente se debe decidir evaluar. La decisión de evaluar políticas públicas es complicada en nuestro entorno, es difícil, porque en general a nadie le gusta ser evaluado. Como también fue comentado en el encuentro anterior de este ciclo, la ausencia de una agencia de evaluación de políticas públicas, es un déficit importante en término de búsqueda de resultados, porque en definitiva la evaluación es la que cierra el ciclo y le permite al decisor, rectificar, cambiar, o mejorar esas decisiones, y por lo tanto esas políticas

Desde el **BID** queremos compartir con ustedes algunas experiencias vinculadas al análisis de datos, y a la disponibilidad de información para la toma de decisiones. Los argentinos nos caracterizamos por formarnos opinión de muchas cosas rápidamente. Está muy bien tener opinión, pero lo ideal sería, que antes de tener opinión tengamos datos, tengamos información. Entonces la experiencia que vamos a compartirles con **Cristian** es la de esta herramienta que provee información, que ayuda a tomar decisiones. Muchas gracias.

Mg. Eduardo Arraiza

Exposición del Mg. Cristian Moleres

Cristian Moleres es consultor para tópicos de movilidad y transporte en el **Banco Interamericano de Desarrollo**. Es Ingeniero Civil egresado de la **UBA** y magíster en política y planificación del Transporte de la **UNSAM**. Además, se desempeña como secretario del Departamento de Transporte de la Facultad de Ingeniería de la **UBA,** donde también desarrolla tareas como investigador y docente de grado y posgrado. Previamente, trabajó como consultor en diversas entidades públicas y privadas.

Antes que nada, voy a retomar algunas de las cuestiones que fueron mencionando anteriormente pero, sobre todo, el tema de toma de decisiones y políticas públicas, porque lo que venimos a traer es una herramienta que usamos para tomar decisiones.

Yo vengo del lado del transporte que, así como la economía y el fútbol, creo que todo el mundo se siente en condiciones de opinar, porque es algo que uno vive directamente. Entonces, la herramienta que presento acá surgió en el contexto de la pandemia en el año 2020. Había que tomar decisiones de transporte, y ¿qué pasaba?, la Ciudad de Buenos Aires tiene muy buenos datos, pero el problema de los datos es donde los generamos. ¿Y dónde los generamos? En donde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires instaló sensores, cámaras de tránsito, que en general están concentrados en puntos muy particulares, como las avenidas principales, el microcentro, todo lo que es el anillo digital de la ciudad, etc.

Pero en gran parte de la ciudad es una incógnita lo que pasa. Y ahí volvemos a las impresiones personales, y capaz que el que estaba encerrado en su casa en Caballito tenía una impresión totalmente distinta, al que vivía en Retiro. En ese momento era muy importante saber dónde se movía la gente, qué hacía, cómo organizábamos, los cortes, los controles, y todas esas cosas. Y así es como surgió la idea de ver de dónde podíamos sacar datos, dónde había datos que no estuviéramos usando, que nos puedan servir para tomar estas decisiones. Entonces, surge el CONGESTIÓMETRO donde la idea fue tomar datos de *Waze*, que probablemente ustedes lo hayan usado (quien maneje mucho por la ciudad de Buenos Aires seguramente lo tiene instalado un *Google Maps* es muy parecido) y la idea que tuvieron en ese momento fue: “agarremos los datos, procesémoslo y veamos si se corresponden con la realidad”. Porque también hay un tema: los datos existen pero después hay que ver que se correspondan con lo que uno percibe, para aplicarlos para la planificación de la movilidad.

El equipo de tecnología del área de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires desarrolló un primer congestiómetro que hizo el *link* entre la realidad y lo que dice los datos de *Waze*. Pero como el desarrollo fue en un *software* propietario que requiere licencias nos cuesta ponerlo en muchas computadoras a la vez. ¿Cómo hacemos entonces para que muchas personas tomen información de esta herramienta?

Entonces ahí es donde entra **BID**, brindando un apoyo para poder transformar esa herramienta de código propietario a una herramienta de código libre, que permite usar esa misma información pero además hacer otras cosas que con el software propietario era muy dificultoso. Porque el Congestiómetro arrancó para el control del Covid, pero después las necesidades cambiaron. Había que hacer nuevas intervenciones, había que hacer análisis de antes y después. O sea, hacemos una medida de tránsito, de transporte, y después ¿qué pasa? Y ahí es donde entra el Congestiómetro, lo mismo para decir: "esta esquina está siempre congestionada", dónde están los lugares más conflictivos de la ciudad, y eso es parte de lo que permite hacer esta es la pantalla. No voy a entrar a los detalles, para los fanáticos del transporte después podemos organizar una específica sobre eso. Pero venía a mostrar tres casos que tuvimos de aplicación, y de cómo se usó el congestiómetro para políticas públicas.

La primera, probablemente muchos la conozcan, quien ande por la Avenida Córdoba seguro se acuerda de esta situación constantemente. Se tomó la decisión de hacer la ciclovía sobre Córdoba por motivos de movilidad, y de necesidad de favorecer la movilidad sostenible. Se generó una ciclovía temporal, con pintura solamente, de bajo costo. Pero ahora que vemos más ciclistas podemos ir y contar los ciclistas, y medir también cómo impactan en el tránsito. Hubo decisiones que tomar. Por ejemplo: el carril de carga y descarga, que al principio estaba ocupando un carril entero. Es más, en algunos lugares, todavía probablemente lo vean en el sector ahí cerca de la facultad de Ciencias Económicas. Se usó la herramienta, se midió la congestión, se detectaron estos puntos conflictivos, se hizo una modificación al diseño del carril de carga y descarga, que invadió parte de la ciclovía y se generó una suerte de punto singular, que intentaba afectar lo menos posible al tránsito automotor. Se volvieron a medir los resultados con la misma metodología, buscando datos que sean comparables, y se descubrió o se corroboró que efectivamente esa medida, ese pequeño ajuste de diseño, permitió volver a una situación prácticamente igual a la que existía previo a la pandemia. Porque recuerden que también, entre todas las decisiones que voy a tomar, está la del estacionamiento. El carril que

vemos en Córdoba también tenía un tema de estacionamiento. Y había que tener datos para poder ir informando y que no sea solamente una percepción del funcionario, de la persona, que capaz que justo viaja a las seis de la tarde sobre avenida Córdoba y es complicado.

El otro punto, y acá viene otro tema importante de las políticas públicas, uno las tiene que tomar, las tiene que implementar, las tiene que comunicar de alguna forma, y hay que explicar cómo formó ese proceso de decisión. Y hubo un momento importante en donde durante la pandemia se había liberado el estacionamiento y se había permitido estacionar en un montón de lugares que antes no se permitía estacionar. Pero en algún momento, el tránsito empezó a aumentar nuevamente, se empezó a necesitar más espacio, y en un punto había que volver a la situación del espacio circulatorio que teníamos antes. Pero ¿cuál es ese momento y cómo logramos convencer a las personas de que estamos tomando una decisión basada en algo? Ahí es cuando se analizó a través del congestiómetro. Se buscó el punto de referencia de congestión previo a la pandemia, y la congestión obviamente cuando estábamos en plenas restricciones había bajado. Cuando la congestión había igualado al punto anterior, que ya estábamos en un nivel que empezábamos a alcanzar a la congestión que vivíamos antes, ahí fue cuando se informó que se restituían las normas de estacionamiento para volver a ganar ese espacio circulatorio y poder volver a ver un descenso en la congestión. Después, paulatinamente a medida que el tránsito volvió a ser el normal, volvimos a vivir en los niveles de congestión normales.

Y el último paso, que les decía, en Libertador además de una ciclovía hay unos carriles que dicen “sistema adaptativo de semáforos”. Eso, en palabras simples, es que los semáforos se van adaptando a cuánto tránsito hay. Es una tecnología que se aplicó, y vamos a intentar medir cómo funciona, y ahí, de nuevo, se usó el congestiómetro. También se usó, por ejemplo, en el caso de cuando había recitales, que uno podía ir midiendo casos específicos. Hubo un día que estaba prendido el sistema y había un recital. Si se acuerdan *Coldplay* que hizo “800 millones” de recitales en toda esa zona, entonces se tuvo como nunca un evento en escala real con una herramienta para medir una tecnología nueva que se aplicaba en la ciudad.

En definitiva, lo que lo que se intentó hacer es generar esa evidencia y generar una herramienta tanto para tomar la decisión, para ver cómo funciona también esa implementación, y por sobre todo también cómo comunicarla. Entonces esta clase de herramientas, que a uno le permite tener una métrica, un parámetro para evaluar genera una nueva forma de comunicarse y tomar decisiones. Muchas gracias.

Mg. Cristian Moleres

PREGUNTAS

1) *¿Se puede dar un ejemplo de una buena decisión y un mal resultado, y una mala decisión con un buen resultado?*

Mg. Juan I. Barcarolo.
Yo tengo un ejemplo que es el que doy en la facultad, que no lo tengo atinado para la política, pero vamos a intentar darlo. Por ejemplo, imagínense en el casino en la mesa de *blackjack*, lo que tenés es el crupier que es el que reparte y tenés gente jugando y las decisiones de uno empatan en el otro. Entonces, el *blackjack* es un juego que vos tenés que llegar hasta 21, tenés que estar lo más cerca de 21. Te van pasando cartas, el crupier las reparte, y si te pasas de los 21 perdés, si vos te quedas, te acercas, si puede pasarse el crupier, y vos ganas. ¿Entonces qué pasa cuando el primero de la fila tiene 20 y pide otra carta? Lo que automáticamente va a pasar es que los otros jugadores se empiezan a mirar y decir juega mal, ahora la persona puede llegar a sacar un as y tener 21, y puede pasar al siguiente que le toca 19 y vuelve a pedir, y, salvo que esté arreglado o salvo que uno crea que hizo trampa, lo que tiene es probablemente es 13, 13 chances y tenés dos, y tenés 19 en uno del dos, vuelve a pedir con 19, se vuelven a mirar, y ya los otros empiezan a decir claro salió uno, y salió dos, ganó las dos veces, y los otros dicen decide de mal, se van enojados, porque dicen toma malas decisiones, influyen en el resto. Entonces eso es un caso donde las personas quizás no saben las reglas, pide, se queda, no sabe de la estadística la decisión, no es bueno pedir cartas cuando tenes veinte. Pero puede ir, pues tomar malas decisiones desde lo formal, con muy poca probabilidad de chance, y a su vez era lo que yo le decía con la variable controlable, la decisión es quiero o no quiero, pero el resultado ya depende de la suerte, y eso pasa también al revés. Entonces ese es un ejemplo que no es muy de política, pero es el gráfico.

Mg. Eduardo Arraiza.
Es bastante complejo abordar esa consulta, pero creo que se puede ejemplificar bien con un caso que a mí siempre me llamó mucho la atención, y que considero que quienes lo hicieron creían que había tomado una mala decisión, y sin embargo el resultado fue extraordinario. En el Gobierno de Porto Alegre por los años noventa, asume una gestión municipal que estaba segura de que iba a perder las elecciones, pero para su sorpresa las gana. Esto es algo complicadísimo porque al haber ganado la elección de esa forma, no estaban muy preparados para gobernar. Al analizar las alternativas posibles, viendo que casi todo el presupuesto estaba comprometido en el pago de salarios, deudas

y otras urgencias financieras, deciden proponerle a la ciudadanía un presupuesto participativo, que sólo representaba el 2% de los recursos destinados a obras públicas. Imagino que ellos habrán creído que era una propuesta marginal y de poco interés para la ciudadanía, y sin embargo llevaron adelante una extraordinaria política de colaboración y presupuesto, tanto que la herramienta del presupuesto participativo se impuso y llegó hasta nuestros días.

2) *¿Hay alguna manera de que se pueda tomar una buena decisión, sin tener que hacer una matriz de decisión?*

Dr. Marcelo Muscillo.
Desde la negociación, se han tomado decisiones de ese tipo en forma intuitiva, sobre todo en política, y bueno los resultados fueron positivos, tenemos experiencia, basta experiencia con expresidentes, es ficción esto, no me refiero a ninguno, sin nombres, así que sí, es posible.

Mg. Eduardo Arraiza.
También apelando un poco a la formación de los politólogos, a mí siempre me enseñaron que la virtud, la principal virtud del político es la prudencia. La prudencia, significa o supone analizar muy rápidamente el entorno, entender todas estas condiciones que tiene: variabilidad, complejidad, ambigüedad, incertidumbre, y demás, y tomar la decisión estrictamente correcta, en ese momento determinado. Seguramente a muchos les puede ayudar mucho hacer una matriz de decisión, pero en otros casos, hay personas que esa prudencia, y esa prudencia política, la tienen innata, y es un arte, muy difícil de aprender, y también difícil de enseñar, es simplemente el ejercicio de la virtud de la prudencia, y ahí creo que también hay algún espacio para esa toma de decisiones.

Mg. Juan I. Barcarolo.
Totalmente de acuerdo con que dice **Eduardo**, la verdad que uno puede tomar muy buena decisiones sin ninguna herramienta de la teoría de la decisión, las puede tener, pero sí creo que es importante, como dijo **Eduardo**, tener prudencia, analizar cuáles son los elementos, sin hacer matriz, sin nada, y lo que dice Eduardo, hay muchas personas que tienen la capacidad de poder relacionar todos los elementos, y tienen la virtud de poder medir los actos, o los eventos de un tercero, que son nuestros variables no controlables, y de esa manera ser eficiente o tomar buenas decisiones. Así que podes evitar ciertas herramientas y tomar buenas decisiones.

3º PANEL

TOMA DE DECISIÓN
EN LA POLÍTICA

ORGANISMOS INTERNACIONALES Y SU IMPACTO EN LA TOMA DE DECISIONES NACIONALES

EXPOSITORES

Roberto de Michele es el jefe de la División Capacidad Institucional del Estado del Sector de Instituciones para el Desarrollo del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID**). Previamente, se desempeñó como especialista principal y coordinador del *clúster* de transparencia e integridad del **BID.** Es el secretario del Fondo de Transparencia y dirige la Infoguía de Transparencia Financiera del **BID**. Fue director de la Oficina Anticorrupción de Argentina, gerente de la Iniciativa Privada contra la Corrupción en la Fundación Poder Ciudadano y miembro fundador de la **Asociación por los Derechos Civiles (ADC)**. Presidió la Reunión Preparatoria para la Redacción de la Convención de las **Naciones Unidas** contra la Corrupción y participó en la redacción del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Además, es abogado por la Universidad de Buenos Aires con un LL.M. de la Facultad de Derecho de ***Yale***.

Luciana Micha es la Directora del **Centro de Estudios de Política Internacional (CEPI)** de la **Universidad de Buenos Aires (UBA)**. Actual candidata a Doctora en Ciencias Políticas. Es docente en la Universidad Argentina de la Empresa, en la **Universidad de Buenos Aires (UBA)** y en la **Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF)**. Además, es funcionaria del **Ministerio de Defensa** desde hace 24 años.

María Victoria Álvarez es Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Magíster en Integración y Cooperación Internacional por la **UNR** y por la **Universidad Católica de *Lovaina*,** Bélgica, y Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (**Universidad de Paris I – *Panteón Sorbona*, Francia**). Es actualmente profesora en la Licenciatura en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, **UNR**), en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (**Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario - UNR**) y en el Doctorado en Relaciones Internacionales (**UNR**). Además de profesora visitante en universidades de España, Francia, Estados Unidos y Brasil.

EXPOSICIONES

Exposición del Mg. Roberto de Michele

Roberto de Michele es el jefe de la División Capacidad Institucional del Estado del Sector de Instituciones para el Desarrollo del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**. Previamente, se desempeñó como especialista principal y coordinador del *clúster* de transparencia e integridad del **BID.** Es el secretario del Fondo de Transparencia y dirige la Infoguía de Transparencia Financiera del **BID**. Fue director de la Oficina Anticorrupción de Argentina, gerente de la Iniciativa Privada contra la Corrupción en la Fundación Poder Ciudadano y miembro fundador de la **Asociación por los Derechos Civiles (ADC)**. Presidió la Reunión Preparatoria para la Redacción de la Convención de las **Naciones Unidas** contra la Corrupción y participó en la redacción del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Además, es abogado por la Universidad de Buenos Aires con un LL.M. de la Facultad de Derecho de ***Yale***.

Buenas tardes, muchísimas gracias, en particular muchas gracias al **Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales** del **Círculo de Legisladores** por esta invitación, muchas gracias al Diputado mandato cumplido **Humberto Roggero**, un placer que me acompañen quienes me acompañan en este panel.

Voy a hacer breve en mi presentación, y creo que el Diputado **Roggero** planteó una discusión muy importante, permítanme adelantarle que yo no tengo la respuesta, pero espero que mis comentarios como dijo él, los ayuden a ustedes en el análisis.
Tuve la suerte de trabajar a lo largo de mi vida dos veces en el gobierno. La primera vez durante el gobierno del Dr. **Alfonsín** junto a **Carlos Nino** en los temas que tuvieron que ver con muchas de las reformas estructurales que se hicieron en materia de Derechos Humanos en nuestro país en aquella época. En aquel momento trabajé en el Consejo para consolidación de la Democracia, del cual surgieron varios de los análisis más reconocidos en materia de reformas estructurales para fortalecer el estado de derecho. Mi segundo paso por el gobierno tuvo que ver con la recientemente creada Oficina Anticorrupción. Allí trabajé para que la República Argentina ratificara la Convención de la **OCDE** de Soborno Transnacional y presidiera la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Esa Oficina lanzó el primer sistema digital de declaraciones juradas para la función pública que todavía hoy permite analizar conflictos de intereses y detectar la

evolución del patrimonio de los funcionarios públicos. Esta reforma fue ampliamente documentada y copiada por muchos países en el mundo. También tuve la suerte de trabajar como ustedes vieron en mi hoja de vida, en el sector no gubernamental y también trabajé en el sector privado en nuestro país, y hace como veinte años aproximadamente que trabajo en un organismo internacional. Como suelo decir a veces medio en broma o medio en serio, antes de entrar a trabajar en un organismo internacional tenía una serie de prejuicios sobre cómo funcionan, ahora que trabajo dentro de uno de ellos me doy cuenta que mis prejuicios estaban equivocados, tengo otros, pero aquellos que tenía antes de entrar me doy cuenta que estaban equivocados.

Se trata de un punto que acaba de mencionar el Diputado **Roggero** y es que, cuando yo era joven y estudiaba Derecho, y en particular estudiaba Derecho Internacional, la enorme mayoría de las decisiones de política pública, eran decisiones que se tomaban en el ámbito local (desde luego expuestas a cuestiones exógenas como problemas económicos, guerras, desastres naturales, todo aquello que puede estar expuesto cualquier país del mundo normalmente), no tenían la importancia o no tenían el significado que tiene hoy en día, un conjunto de sistemas y de reglas internacionales que conviven y coexisten con las decisiones nacionales.

Yo voy a contar brevemente cómo funciona el **Banco Interamericano de Desarrollo**, en este aspecto, y cómo se diferencia de otros organismos internacionales, en qué nos parecemos, en que somos distintos, por ejemplo, al **Banco Mundial (BM)** o al **Fondo Monetario (FMI)** o a la Corporación Andina de Fomento (**CAF)**, o al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), o a **FONPLATA**, u otros organismos multilaterales, que tienen como propósito dar asistencia financiera.

El **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**, como ustedes saben, sus accionistas, sus dueños, son países; y los países forman parte del banco, a partir de un acuerdo, un tratado, el cual los países luego de manera bilateral adhieren. La República Argentina es uno, así como los cuarenta y ocho países miembros, y no solo hay países de América Latina y del Caribe, sino también hay países que nosotros llamamos países no prestatarios, o países no regionales: Canadá, Estados Unidos, prácticamente casi todos los países de Europa Occidental, los países Escandinavos, Japón, Corea del Sur, China. Todos ellos son accionistas del **BID**, por supuesto con una proporción en su paquete accionario distinta, y esto también hace que cada uno de los accionistas tenga, respecto de ciertas cuestiones, un poder de voto distinto. En este sentido quiero hacer énfasis respecto de ciertas cuestiones, por ejemplo

cómo se define el trabajo que el banco tiene con cada uno de sus países prestatarios, o sea, los veintiséis países de América Latina y el Caribe, a los cuales el banco puede dar recursos de asistencia técnica reembolsable o no reembolsable, o recursos de préstamo, o sea, un programa de préstamo.

Respecto de estos países, el **BID** por su carta constitutiva (que es un documento público como prácticamente todo lo que hace un organismo internacional de este tipo) trata a todos los países por igual, no puede discriminar, por ejemplo en términos de tasa, o en términos de condiciones, trata a todos los países por igual. Pero luego, trabaja con cada uno de los países, de una manera contextual.

¿Qué quiere decir que trabaja de una manera contextual? El **BID** tiene una serie de mecanismos y procesos que llevan a establecer un diálogo de frecuente revisión y actualización con los gobiernos de los países miembros que sigue el ciclo político de dichos países. Ese proceso culmina periódicamente en un documento que se llama estrategia país. Es un documento público, si ustedes entran a la página del **BID**, buscan Argentina, buscan Guyana, buscan Brasil, van a encontrar un documento que se llama estrategia país del **Banco Interamericano de Desarrollo** con Brasil y un período que generalmente es el periodo que acompaña el ciclo político del Poder Ejecutivo. En esos documentos de estrategia país, se define, para ese ciclo y se revisa anualmente o a veces cada dos años, cuáles van a ser las áreas de interacción en las cuales el país requiere del banco, tanto en temas de conocimiento, como de asistencia técnica no reembolsable, como en la agenda operativa.

Recalco acá la agenda, porque ese documento cuando ustedes accedan, van a ver que no tiene los montos de las operaciones, pero dice por ejemplo, que del análisis que ha preparado el Banco junto con las autoridades nacionales se han priorizado ciertos temas verticales, y ciertos temas transversales. Podemos dar un ejemplo hipotético, en el país XX se ha identificado que hay unas brechas en materia de infraestructura, y que esto va a ser prioritario para la política del país, que por lo tanto, requerirá apoyo del **BID**, a través de operaciones de préstamo, que eventualmente, luego se identificarán.

Entonces de esa estrategia país, se baja a un nivel adicional, que es luego, la interacción que nosotros tenemos con la persona que nosotros llamamos, y cada país llama, el o la gobernadora del Banco con el país, que suele ser en prácticamente todos los casos, la persona que tiene a su cargo el **Ministerio de Hacienda**, o a veces en algunos casos una secretaría especial, que suele estar en la oficina de la presidencia, o un organismo similar, pero hay un organismo y una persona en cada país, que es la designada como gobernadora ante el **BID**. A su vez, cada país tiene aquí, en la sede del BID en el en el piso 11, una persona o más de una persona en algunos casos, que representa los intereses del país, son denominados directores ejecutivos, directores alternos, o directoras alternas, consejeras, o consejeros, y asesores. Desde luego, según el tamaño del paquete accionario de cada país, esas representaciones pueden ser más o menos amplias. Entonces nuestro país que es un accionista muy importante del **BID** tiene una representación importante, tiene director, tiene director alterno, y consejeros.

¿Cuál es la función de estas personas, que actúan en nombre del gobierno nacional en el directorio? Ellas son las personas que aprueban las operaciones de préstamo, no solo de Argentina sino que revisan y aprueban las de todos los países que le piden una operación al banco, aprueban las políticas generales de la institución, aprueban los documentos principales del manejo corporativo de nuestra institución, etc.

Y acá me detengo y vuelvo a la muy inteligente reflexión del Diputado **Roggero**, respecto a que los organismos como el **BID** le imponen algo a los países. Si quienes definen las políticas principales son los propios países, yo diría que es difícil que nosotros podamos imponerle algo a un país, que un país no haya votado, adoptado, o consensuado con el resto de los integrantes de la cooperativa. En mi experiencia de veinte años en esta institución prevalece la construcción de consensos y esos consensos se ven reflejados en otro documento que se llama la Estrategia Institucional del **BID**. Es un documento en el que los países y la administración llegan a un acuerdo general de qué hacer y cómo hacerlo.

Entonces ya tenemos dos aspectos en donde son los accionistas guían y acuerdan con la administración, las áreas de trabajo, a las que quieren del **BID**. Es decir la Estrategia País en el caso de los países, y la Estrategia Institucional para el banco en general. Nuestra oficina en Argentina, cuyo representante local es **Agustín Aguerre**, tiene un equipo muy amplio de especialistas locales e internacionales, que se reúnen con el gobernador del **BID** y acuerdan lo que se llama la programación.

La programación es un documento que define en el ejercicio fiscal, lo que le corresponde al país, dentro de los márgenes que la cooperativa le asigna, lo que nosotros llamamos *envelope*, o sea el acuerdo de financiamiento para ese año fiscal. Ese financiamiento, según ciertas condiciones, va a oscilar en ciertos montos país por país, según como estén ciertas condiciones. Esa coordinación y ese resultado en materia de programación, deriva en la elección de un conjunto posible de operaciones de préstamo, y de operaciones de asistencia técnica no reembolsable. Esas operaciones de préstamo pueden ser por ejemplo, según las circunstancias de infraestructura, de educación, de salud, de reforma financiera, de capacidad institucional del estado, de cambio climático, de desarrollo de tecnología, innovación, en temas de energías renovables, la lista es muy variada y es muy amplia.

Es muy importante este ejercicio de programación y de estrategia país, para que esas intervenciones, en las cuales el país solicita asistencia al Banco, tengan algunos criterios y se evite por ejemplo, que a los organismos multilaterales se les pida lo que se llama a veces "*un árbol de navidad*".

Por ejemplo, si en los próximos años uno de nuestros países prestatarios identifica junto al Banco una necesidad justificada de inversión en programas sociales, o inversión en salud, o inversión en energías

renovables, entonces una parte significativa de la cartera se va a dirigir a preparar operaciones de esa naturaleza con especial énfasis en lograr un impacto significativo.

¿Cómo se definen esas operaciones? Por ejemplo, una vez que se acordó con el país, que va a haber un Programa de reforma del estado, mi División, que trabaja grandes temas: Gestión Pública, Seguridad Ciudadana, Transformación Digital, y Transparencia e Integridad será convocada a conversar con las autoridades para identificar el tipo de problema y generar opciones de solución. El Banco tiene, a su vez, en esta cartera de temas diversos instrumentos. Voy a simplificar un poco las cosas, tiene dos tipos de instrumentos: los que se llaman Préstamos de Inversión, y los que se llaman Préstamos de Políticas. Los Préstamos de Inversión, típicamente se utilizan cuando el país requiere recursos para algún tipo de reforma en la cual está presente infraestructura digital, infraestructura edilicia, infraestructura física, adquisición de tecnologías, en fin, cuando los recursos tienen que ir a la adquisición de bienes y servicios de manera directa, eso son típicamente préstamos de inversión. Luego tenemos otro instrumento que se llama Préstamos de Política o Programas de Políticas, esos Programas de Políticas, se preparan con lo que se llama una matriz de reformas, y esa matriz de reformas, es una matriz que se trabaja con el gobierno. Por ejemplo, hace unos pocos años se aprobó en Argentina un Programa de Transparencia e Integridad en dos tramos, con una serie de reformas o de medidas de política, que tenían que ver con la aprobación de leyes y reglamentos y con una serie de pasos que la República Argentina estaba dando en esa materia.

Recordarán que el Congreso de la Nación aprobó a mediados de los años 2000, la primera ley de acceso a la información, creó la **Agencia Federal de Acceso a la Información Pública**, adoptó legislación en materia de prevención de lavado de activos, adoptaron reglamentaciones muy importantes en materia de gestión de los recursos humanos del estado y compras públicas, en fin, había un paquete de reformas, que tenían que ver con la calidad de la gestión, y eso se transformó en un programa de dos tramos, y a lo largo de esos dos tramos el Banco y el país además acuerdan un paquete de asistencia técnica no reembolsable, para apoyar el ciclo de reforma. Por lo tanto, es una selección deliberada de reformas que se identifica teniendo en cuenta no solo el compromiso político, sino especialmente el aspecto de efectividad e implementación.

Por eso, el contenido de las reformas y el apoyo a la implementación de esas reformas viene de la mano de asistencia técnica no reembolsable. Acá hay un punto de contacto con la actividad que realizan otros organismos internacionales y multilaterales, voy a tomar el ejemplo que utilizó el Diputado **Roggero**, el del **Fondo Monetario Internacional (FMI).** El **Fondo Monetario Internacional** a diferencia del Banco, nosotros no hacemos lo que llaman ejercicios de supervisión, nosotros no evaluamos países, no categorizamos países, el Banco no tiene ese objetivo en su carta constitutiva, ni en sus políticas, ni en su programación, ni en su estrategia institucional, ese no es nuestro ámbito de negocio. El **Fondo Monetario**, en cambio, por su carta constitutiva, por su objetivo y función, tiene lo que llaman ejercicios de supervisión o de *surveilance*, donde analizan si ciertas condiciones macroeconómicas fiscales están presentes en un país, y si eso genera la necesidad de que haya un programa. En años recientes en los últimos ocho o diez años en particular, el **Fondo Monetario** incluyó en algunas de estas actividades, (y me quiero limitar mucho al hablar de otro organismo porque trabajamos mucho con ellos, pero no me atrevo a hablar en nombre de ellos) elementos en esos programas que tienen que ver por ejemplo con temas de transparencia, de integridad, de prevención de lavado de activos, entonces el país XX que participa de cualquiera de estos ejercicios con el **Fondo Monetario**, se acuerda un programa con el **Fondo Monetario**, y dentro de ese acuerdo que el país tiene con el **Fondo Monetario**, figura por ejemplo la importancia de adoptar una legislación, que garantice que la Oficina de Estadística y Censo, mantenga ciertos parámetros respecto de la calidad de la información que produce.

Estoy hablando, por ejemplo de algo que ocurre en este momento en Surinam o en Honduras, donde vamos a tenemos sendos programas, y hay un programa con el **Fondo Monetario.** El Banco puede acordar con el Gobierno, hablar con el **Fondo Monetario** para tomar alguna de las medidas que están en el programa del **Fondo Monetario**, e incluirla en su matriz de política, de programa de política, y entonces de esa forma el banco lo que busca es ser consistente con lo que el país está haciendo en otros ámbitos internacionales, no duplicar, no crear una carga de política adicional a la que tiene el país, carga de política en sentido de los costos de capital político que requiere cualquier reforma de política pública. Pasar una ley por el Congreso, convencer a las legisladoras y a los legisladores de la oportunidad, por ejemplo, de aprobar una ley, o aun dentro del ámbito del ejecutivo, en nuestro país es relativamente complejo aprobar decretos, o reglamentos, que establezcan ciertas formas de trabajar. Entonces en ese sentido el **Banco Interamericano**

trabaja, o se vincula, con el **Fondo Monetario**, del mismo modo que nos vinculamos con muchos otros organismos internacionales, de los cuales los países son parte.

Les voy a dar dos o tres ejemplos adicionales: la República Argentina, como todos los países del **BID** son miembros del **GAFI,** Grupo de Acción Financiera Internacional. El **GAFI** como ustedes saben, tiene cuarenta estándares sobre prevención de lavado de activos, transparencia financiera, etc. La sede de **GAFILAT,** que es la oficina Regional del **GAFI**, está en la República Argentina, pero todos los países de habla hispana están representados en **GAFILAT**.

GAFILAT hace ejercicios de evaluación mutua entre los países, y saca informes de evaluación, si en ese informe de evaluación hubiera por ejemplo alguna recomendación de que el país debe adoptar, no sé, una legislación de beneficiarios final, o debe mejorar su legislación penal, en materia de financiación del terrorismo, personas políticamente expuestas, o lo que sea, y el país está de acuerdo de por ejemplo recibir asistencia técnica del **BID**, ya sea mediante recursos de asistencia técnica no reembolsable, o ponerlo en un programa, el **BID** va a tener esto en cuenta porque el **BID** no va a juzgar una decisión que el país ya tomó en materia política, es decir yo quiero ser parte del **GAFI**, quiero ser parte de **Naciones Unidas**, quiero ser miembro del **Fondo Monetario**, soy accionista del **Banco Mundial,** del **GAFI,** del **FONPLATA**, etc.

Pero quería recalcar que sí existe esta diferencia en la forma en que nosotros trabajamos, pero desde luego dado que al final del día nuestros países son miembros de esos organismos, son accionistas de esos organismos, evitamos la duplicación de esfuerzos, hay un enorme ámbito de colaboración y de cooperación, y cuando nuestra oficina en el país se sienta con la persona que es gobernadora del banco, le pregunta:"¿Esto prefiere hacerlo con el **Banco Mundial**, quiere hacerlo con nosotros, quiere hacerlo junto con el **Banco Mundial** y nosotros?" y sinceramente mi experiencia de los últimos 20 años trabajando aquí me demuestra que esa colaboración es mucho más espontánea de lo que muchas veces se cree.

Comencé hablando de cuáles eran los prejuicios que yo tenía antes de entrar a un Organismo Internacional, el otro que yo tenía es una broma que se hace por aquí habitualmente con la gente que recién llega a la sede en *Washington*. A la gente le suelen preguntar dígame cuántos préstamos tiene el **BID**, alguna gente empieza a pensar y esboza un

número. La respuesta correcta es ninguno. Las operaciones son de los países, la ejecutan los países, la acordaron los países, la llevan adelante los países, el banco acompaña ese ejercicio en la ejecución, acompaña con asistencia técnica, acompaña con apoyo en los temas de adquisiciones, acompañan las mediciones de impacto ambiental, en fin, acompaña con todo el aparato de instrumentos que el Banco tiene, porque sus accionistas consintieron en que los tuviera. Ésta es en resumidas cuentas la labor que hacemos, junto con una labor adicional, y es lo que nosotros denominamos diálogos técnicos.

Tenemos una enorme variedad de diálogos técnicos, lo llamábamos diálogos de políticas, por ejemplo, la semana que viene hay un diálogo de políticas aquí en la sede donde se va a hablar de temas de *fintech* de regulación de tecnología en finanzas. Entonces vienen supervisores bancarios de toda la región, y de fuera de la región, y del sector privado, y discuten sobre este tema, ahí no hay ningún préstamo, hay, no hay una donación o asistencia técnica, nada de eso. El banco crea muchos de estos espacios, en los cuales los países intercambian experiencias, somos lo que a veces nos gusta denominar, un facilitador de la discusión de la política pública.

Volviendo al muy buen ejemplo que dio el Diputado **Roggero** al principio. Nosotros tratamos de facilitar los diálogos regionales y multilaterales para que cada vez los países tengan más y mejor información con el objetivo de que al final del día sepan qué decisión de política pública le conviene al país.

Por último, la otra cosa que también creo que hacemos razonablemente bien, es producir conocimiento. Producimos muchísimos estudios de impacto, de evaluación, estudios independientes, sobre cómo funcionan algunas reformas de política, y la ventaja que tenemos. Creo que somos muy afortunados de eso, de trabajar en muchos países, y además de tener contacto con otros países fuera de la región. Entonces lo que hacemos es ayudar a trasladar toda esa experiencia, ese conocimiento global y regional. Hay un país que viene, y nos pide en la programación de este año: “quiero que me ayude a identificar si los recursos que les voy a pedir a ustedes deben ir más bien a infraestructura, o deben ir más bien a un programa social, deben ser préstamos de inversión, no deben ser préstamos de política”, y eso es lo que hacemos nosotros. Tratamos de que esa oferta de recursos financieros, y de conocimiento, y de diálogo, redunden en el mayor beneficio del país.

Exposición de la Prof. Luciana Micha

Luciana Micha es la Directora del **Centro de Estudios de Política Internacional (CEPI)** de la **Universidad de Buenos Aires (UBA)**. Actual candidata a Doctora en Ciencias Políticas. Es docente en la Universidad Argentina de la Empresa, en la **Universidad de Buenos Aires (UBA)** y en la **Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF)**. Además, es funcionaria del **Ministerio de Defensa** desde hace 24 años.

Creo que, un poco desde la academia, se reduce a repensar hoy en día estos principios desde las relaciones internacionales, que es el principio de soberanía absoluta, y el principio de interdependencia que nosotros tenemos actualmente por las situaciones, amenazas, fenómenos transnacionales, que debemos entender que existen, y que por eso también, existen los organismos internacionales y regionales.

Una de las cuestiones fundamentales fue empezar hablando de cuestiones económicas, y me parece que es muy acertado, porque el encuadre de las conversaciones y los ciclos, son de poder, política, y decisiones, y yo siempre en las aulas hablo de poder, política, y personas, las tres P, sin pensar en las personas no podemos pensar en la política, ni el poder, y también siempre hago referencia a tratar de visualizar desde tres ámbitos de aplicación, que son tres niveles de análisis: el nivel de análisis global, el nivel de análisis regional, y el nivel de la crisis nacional y local. O sea que toda decisión que se tome en un organismo internacional, o en un organismo regional, va a ser de alguna manera aplicado, o con el compromiso de los estados firmantes de aquellas cláusulas de los convenios para ser aplicado nacionalmente, y hay muchas de las cuestiones que se deciden a nivel global, que sí o sí tienen que aplicarse a nivel local. Nosotros no podemos hablar sobre cambio climático, y hacer solo cuestiones de cambio climático, si no pensamos en las decisiones políticas, y de los efectos políticos y personales, y de los esfuerzos personales y locales, que debemos hacer, y así es con todo, la corrupción, narcotráfico.

Esta interdependencia de este mundo globalizado y globalizante nos interpela de alguna manera. En algunas situaciones se debe elevar los estándares nacionales para cumplir con compromisos internacionales, y eso siempre está bien visto. Cuando hablamos de la convención para la prevención del delito y la tortura, la prevención del genocidio, todo lo que tiene que ver con el Derecho Internacional Humanitario, todo lo que tiene que ver con las convenciones de los Derechos Humanos, la Convención del Niño, todo eso es eficaz y es eficiente que a nivel internacional nos auto impongamos. Porque soberanamente nosotros

entramos en ese sistema que nos controla, tanto regionalmente como internacionalmente, y nos da a las personas de nuestro territorio garantías de que la autoridad política de turno no avasalle derechos de esas personas, entonces de alguna manera lo que vemos es que esta interacción entre lo internacional lo regional y lo local es sumamente importante para el cuidado de las personas, habitantes de cada uno de los de los países que firman, y que se comprometen, y que de hecho dictan normas y políticas, para comprometerse a eso.

Nosotros por ejemplo, hace muchos años tenemos firmada la convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, y crímenes atroces, y desde el 2012 está dentro del ejecutivo y el legislativo, el Plan Nacional de Prevención de Genocidio, o sea, tenemos que pensar cómo a veces la letra queda muerta, firmamos convenios y después no podemos aplicar los planes necesarios, porque quizás pensar en las crisis económicas actuales no nos deja pensar en los problemas de genocidio, pero es un tema que nosotros nos comprometimos a hacer, como también las cuestiones de desarme, y no proliferación. Desde el Ministerio de Defensa, y desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, y desde muchos otros ámbitos, y por supuesto desde este recinto, desde el poder legislativo, firmamos casi todos los convenios que tienen que ver con la limitación de la Argentina para el desarrollo y fabricación de ciertas armas, que son dañinas para la población, y dañinas para los combatientes, dentro de lo que es el Derecho Internacional Humanitario. Así que de alguna manera esas normas internacionales nos limitan, pero porque nosotros nos autolimitamos al firmarlas, y nos elevan los estándares, para que nuestras empresas, nuestros militares, nuestra seguridad, y nuestra población esté protegida. Estamos dentro de varias leyes, y convenciones que necesitamos, como por ejemplo el uso de la energía nuclear para cuestiones pacíficas, y también todo lo que tiene que ver con la Antártida, y todo lo que tiene que ver con nuestra producción agrícola, de alguna manera si nos ponemos a pensar muchísimas de las decisiones políticas nacionales, tienen concordancia o coherencia con las decisiones regionales y las internacionales, y si no, se tratan de adecuar y de tener coherencia. Siempre es más difícil hablar de la parte económica, porque de alguna manera es lo que nos interpela decir hasta qué punto esta soberanía no absoluta nos limita y nos deja sin algunos márgenes de maniobra, y hasta qué punto, nosotros permitimos que algunos organismos internacionales, o algunos fondos internacionales nos limiten.

Prof. Luciana Micha, Lic. Humberto Roggero y Sra. Karina Gaitan

Creo que es un debate que tiene que ser un debate plural y ciudadano, y tenemos que invertir este tiempo en repensar estas estrategias de la interacción entre la Academia, y la gestión política, y la decisión política, porque de alguna manera necesitamos a veces despegarnos de la urgencia del día a día, y repensar todo lo que estamos firmando y todo lo que firmamos y ver si tiene coherencia. Hay cosas que necesitamos avanzar, seguir levantando nuestras varas, y nuestros estándares, para que los mecanismos nacionales puedan responder ante eventuales procesos y necesidades. Y creo que eso, ningún partido solo, ni ningún gobierno solo, lo puede hacer sin escuchar a las personas, por eso siempre es poder política y personas, y dentro de las personas está la academia obviamente, que siempre tenemos ganas no de discutir sino de acercar líneas de pensamiento, acercar sugerencias, acercar apertura de diálogos en cátedras, que quizás pueden desde la creatividad escuchar más a los jóvenes, escuchar más a los estudiantes, a los docentes, que todo el tiempo estamos pensando y escribiendo sobre esto, y que quizás, no nos damos cuenta que también hay urgencias en la Argentina y en la región, que necesitan ser obviamente impactadas por decisiones políticas, mucho más rápidas que otras, pero que lo urgente no tape a lo importante, como en muchas situaciones.

Entonces me parece que es muy interesante pensar y repensar esto, no solo desde el ámbito económico, sino desde el ámbito de los derechos humanos, desde la educación, del tratamiento de las personas con discapacidad, del tratamiento del tema de cambio climático, de lavado

de dinero, son tantas y no nos olvidemos de la necesidad de tener estándares internacionales para poder llegar a tener una estrategia, aunque sea regional, ante un eventual desastre natural, que ya no son desastres naturales, sino que son efectuados por el hombre, y por el cambio climático. Porque de eso lamentablemente vamos a estar siempre seguros, que las cuestiones de catástrofes naturales van a seguir existiendo, y en nuestro territorio tan amplio, y en nuestra geografía latinoamericana tan amplia, tenemos todo y podemos sufrir de absolutamente todo, desde terremotos, inundaciones, sequías, incendios forestales y todavía no tenemos políticas regionales de adecuación para la lucha contra eso. Lo vimos en el Covid, cada estado cerró su frontera e hizo lo que pudo, hasta que después, fuimos llevando algunas prácticas regionales, pero lo primero que hicimos fue cerrar las fronteras porque era nuestra forma de estar en casa y ocuparnos de nosotros. Sin embargo, cuando tengamos alguna cuestión climática, cerrar las puertas no nos va a ayudar en nada, sino que nos va a dejar más aislados que nunca. Así que me parece que en las decisiones políticas pensando en las personas, y teniendo el poder para ejercerlas, no nos tenemos que olvidar de los estándares regionales e internacionales, de los compromisos ya asumidos que el estado argentino tiene que cumplir, y de también, repensar qué otras acciones, flexibles, inteligentes, desde la región podemos repensar para las cuestiones que están por venir, y no estar tanto pegados a lo económico, sino ver que hay otras cuestiones más allá de lo económico.

Prof. Luciana Micha

Exposición de la Dra. María Victoria Álvarez

María Victoria Álvarez es Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Magíster en Integración y Cooperación Internacional por la **UNR** y por la **Universidad Católica de *Lovaina*,** Bélgica, y Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (**Universidad de Paris I – *Panteón Sorbona*, Francia**). Es actualmente profesora en la Licenciatura en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, **UNR**), en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (**Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario - UNR**) y en el Doctorado en Relaciones Internacionales (**UNR**). Además de profesora visitante en universidades de España, Francia, Estados Unidos y Brasil.

Quiero agradecer a mis predecesores, porque me dan el puntapié para complementar de alguna manera estas reflexiones sobre el papel crucial que tienen los organismos internacionales en la esfera nacional. Desde el punto de vista del Derecho Internacional Público, uno podría pensar en un criterio para distinguir los organismos internacionales, como puede ser el criterio de reparto, o distribución de competencias. Si uno mira ese criterio podría distinguir entre organismos internacionales de cooperación, donde no hay sesión de soberanía, y organismos internacionales de integración, donde sí hay transferencia de competencias soberanas, y esto es importante porque me voy a referir a un organismo de integración. ¿Cuál es? La **Unión Europea (UE)**.

La **Unión Europea** que se encuentra entre los organismos internacionales más clásicos, y los estados, o los estados federales. ¿Por qué me voy a referir a la **Unión Europea**? porque creo que tiene un formidable impacto en la esfera nacional, no solamente de sus estados miembros, que es lo lógico, sino también de los países candidatos a ingresar a la **Unión Europea**, y ahí entramos nosotros como Argentina, y tiene un enorme impacto para terceros países. No sé si alguna vez escucharon hablar del **efecto *Bruselas*** en algunos sectores económicos o técnicos, o si han escuchado alguna vez a algún funcionario nacional o mandatario europeo, echándole la culpa a ***Bruselas***. "No esto lo tenemos que hacer porque Bruselas nos exige que hagamos esto, etc." ***Bruselas*** es el chivo expiatorio para muchas cosas sobre todo las malas, cuando hay cosas buenas, ***Bruselas*** desaparece del discurso.

Creo que podemos reflexionar unos minutos sobre estas cuestiones, les decía que impactan en tres tipos de estados. Los países candidatos que quieren ingresar a la **Unión Europea** tienen que cumplir unos

requisitos formales muy estrictos, pero además, tienen que pasar por un proceso de adhesión sumamente exigente, que dura años, muchos años, y que implica de hecho la transformación absoluta de sus sistemas económicos, institucionales, legales, sociales, etc. ¿Por qué? porque los países candidatos tienen que adoptar lo que se llama en la jerga del derecho europeo el *acquis communautaire*, es decir, el acervo comunitario, el conjunto completo de leyes de legislación de la **Unión Europea**, piensen que desde el 1951 que nace la **Comunidad Europea del carbón y del Acero**, llevamos más de 70 años de normativa de la **Unión Europea**, o sea, es mucho, es un acervo enorme. Entonces las transformaciones son extraordinarias, y no entran a formar parte de la **Unión Europea** hasta que no cumplan con todos los requisitos que la **Unión Europea** les exige, y hasta que no adopte toda la legislación, lo único que puede pasar, es que se adopte un poco antes, un poco después, se les da periodos transitorios, algunas cuestiones temporales, pero todos los tienen que adoptar. Por ejemplo, todos los países que entraron entre 2004 y 2007 tienen que adoptar el euro, lo van a terminar adoptando todos, hoy hay 20 de 27 Estados.

Continuando también por supuesto con el impacto formidable en los países miembros. La **Unión Europea** legisla sobre prácticamente todas las áreas de política que a uno se les pueda ocurrir, o hay algún tipo de armonización de legislación, o hay algún tipo de directrices, pero la **Unión Europea** prácticamente se ha colado en los sistemas jurídicos, económicos, políticos, de todos sus estados miembros, a eso en la literatura se lo conoce como efecto de europeización, etc. Les voy a dar un par de ejemplos. Ustedes saben que el presupuesto de la **Unión Europea** es un presupuesto común, que está formado por contribuciones de los estados miembros, y recursos propios, pero los estados miembros tienen que cumplir todas las regulaciones, y las directrices de la Unión Europea para poder gastar esos fondos europeos, no pueden hacer lo que les plazca. Fíjense el último instrumento financiero extraordinario de 750 mil millones de euros para luchar contra los efectos de la pandemia, el ***NextGenerationEU***, cada estado miembro tenía que presentar un plan nacional con todos los detalles para que la **Unión Europea** les abra "el grifo", para que puedan acceder a esos fondos del ***NextGenerationEU***, y ese plan, esos planes nacionales, tenían que priorizar las prioridades de la **Unión Europea**, es decir, transición verde y digital, crecimiento sustentable, y crecimiento del empleo, etc. Hace poco, el Tribunal de Justicia de la **Unión Europea**, regañó a dos díscolos que son Hungría y Polonia, porque tienen gobiernos bastantes conflictivos para ***Bruselas*** y lo que hizo el Tribunal de Justicia de la **Unión Europea** fue permitir que los fondos europeos

estén ligados al cumplimiento del Estado de derecho en cada uno de los países miembros, es decir, el que no cumple con estos principios del estado de derecho, con estos principios democráticos, no puede acceder a fondos europeos. Esto lo explico para que tengamos idea, no estamos hablando de cuestiones simbólicas, cuestiones discursivas, estamos hablando de dinero, no hacen las cosas como ***Bruselas*** en los tratados lo requiere, va a haber algún tipo de sanción en términos monetarios.

Para terminar el último punto, el que nos atañe a nosotros en Argentina, es el impacto de la **Unión Europea** en terceros países, que también es formidable, es extraordinario. De hecho, muchos hablan de la Unión Europea como una potencia regulatoria mundial ¿Por qué? porque la **Unión Europea** es un mercado con 450 millones de habitantes, que es muy atractivo, y tiene estándares altísimos para acceder, entonces obliga a que terceros estados que quieran tener relaciones económicas y comerciales con la **Unión Europea**, tengan que adaptarse a esos requerimientos, a esos estándares.

Josep Borrell, el alto representante para la política exterior de la **Unión Europea**, tuvo un lapsus en octubre del 2022, cuando dijo en un discurso que la **Unión Europea** era el jardín y el resto del mundo era la selva, y que ellos como jardín, no iban a permitir que la jungla los dominara, queriendo decir, lo que cada uno quiera interpretar. Por supuesto que hubo críticas de racismo, eurocentrismo, colonialismo, todo lo que ustedes quieran, pero yo no es que quiera defender a ***Borrell,*** pero lo que ***Borrell*** le estaba explicando, era un poco el mapa de pensamiento de la **Unión Europea**. Es decir, ustedes quieren comerciar con nosotros no hay ningún problema, pero estos son nuestros estándares, quieren comerciar con nosotros van a tener que subir y cumplir con esos estándares, y termino con esto.
Acuerdo **Unión Europea-Mercosur,** en el pilar comercial, acuerdo de principio, etc. Claramente los países del **Mercosur** vamos a tener que adaptarnos a los estándares europeos, si queremos venderle a Europa, y claro esto presenta muchos problemas, fíjense que a su vez hay un capítulo sobre desarrollo sostenible, que tiene que ver con cumplir normas para luchar contra el cambio climático, contra la deforestación, etc. Y por ejemplo, hubo una polémica muy grande hace unos años con ***Jair Bolsonaro,*** en ese entonces presidente de Brasil por que ***Bolsonaro*** fue muy enfático en muchísimas ocasiones al decir "*la Amazonía es nuestra, nosotros somos un país soberano, no tenemos por qué aguantar, o soportar la injerencia de terceros países, en nuestra política soberana, por ejemplo sobre la Amazonía*"

Terminando y conectando con lo decía la profesora **Micha**, es muy fuerte esta cuestión del impacto en la esfera nacional, pero yo terminaría con una reflexión, o más con una pregunta que con una reflexión, el problema está en la legitimidad, o la legitimidad democrática de la **Unión Europea**. En esta imposición de sus reglamentaciones, de sus regulaciones, de su normativa ¿Dónde están las personas? ¿Dónde está el ciudadano? Y ahí es donde hay, creo yo que hay un problema de déficit democrático en donde la **Unión Europea** termina siendo una potencia normativa, tecnocrática, a política, donde los ciudadanos, o el sentir de los ciudadanos se desdibuja.

Dra. María Victoria Alvarez

PREGUNTAS

1) *¿Cuál eslabón creen que falta repensar, para que los estándares, mecanismos, y decisiones, no sean funcionales a intereses de países con mayor poder, por ejemplo, por financiamiento, comercio, armamento, o como es el caso del poder de veto en la ONU?*

Prof. Luciana Micha.
El eslabón, esto es algo que digo siempre en la clase, vivimos en un siglo XXI con acuerdos y pensamientos del siglo XX, provenientes del *statu quo* de la Segunda Guerra Mundial y por eso no funcionan muchos de los organismos internacionales. Como el veto que es la típica pregunta que me hacen los estudiantes y los colegas. Cuando yo hablo de las cuestiones lindas de las **Naciones Unidas**, de las misiones de paz, me dicen sí pero profe pero no es plural, representativo, y tienen razón, hay que formar uno nuevo ¿Y cómo lo hacemos? Empecemos por algún lado, el otro día estuve con 20 personas del ejército de la India y pensaba en como la India no está representada, una potencia nuclear con millones y millones de personas, con un poderío económico, turístico, y de *Know-how*. Y no está representada, en realidad si está representada, pero estaría subrepresentada, un Japón, un Singapur. Entonces sí coincido en que el eslabón que falta es un liderazgo claro de muchos otros participantes, que por ahí, no son estados, porque el problema que seguimos teniendo nosotros es que seguimos pensando en los estados, naciones *westfalianos* de 1684. Estamos atrasados en el pensamiento, con desafíos del Siglo 21 tratando de usar las mismas herramientas que se les ocurrió antes de la Primera Guerra Mundial, o justo después de la Primera Guerra Mundial, y con unidades de análisis, que son simplemente estados, y que vemos que no son los que finalmente terminan tomando todas las decisiones. Creo que seguimos teniendo esa falencia, y el eslabón que falta es entender que no vivimos en un mundo *westfaliano*, de solamente estados naciones, que las empresas, como dijo mi colega, que los organismos internacionales, que ni siquiera las empresas, ahora hay personajes como ***Elon Musk***, que sale dice algo y moviliza, entonces ya ni son empresas multinacionales. Ahora son individuos con voz propia, que quizás pueden tener 58, o pueden tener 16, como **Greta** de Suecia, que sigue abogando por el tema de cambio climático. creo que el eslabón que falta es más ciudadanía, mucha más ciudadanía, y hablo de compromiso ciudadano. Porque tener ciudadanía no es que vayamos a votar una vez cada dos años, es que los ciudadanos estén involucrados en las grandes decisiones, y en las decisiones de todos

los días. Por eso creo que el eslabón que falta es ver más allá de lo que tenemos, y tratar de repensar este mundo para que sea un poco más justo, un poco más sano, un poco más pacífico, entendiendo que las estructuras internacionales que hoy tenemos están cada vez con menos fuerza, con menos utilización, y estamos como en una nueva guerra fría y que nada se trata en las **Naciones Unidas**.

Lic. Humberto Roggero, Prof. Luciana Micha, Dra. María Victoria Alvarez e Ing. Eduardo Arraiza

2) *¿Cuáles son los mecanismos de resolución de conflictos utilizados por los organismos internacionales en la toma de decisiones?*

Mg. Roberto de Michele.
Nuestra entidad tiene una serie de políticas relacionadas con la manera y la responsabilidad que tenemos en la preparación de los programas que van a ejecutar los países. Esa responsabilidad tiene muchos aspectos que incluyen salvaguardas sociales, ambientales, y de integridad, para mencionar las tres más importantes. Toda vez que nuestra entidad prepara y elabora uno de estos programas y luego es adoptado por un país, la vigencia de estos mecanismos se mantiene a lo largo de la vida de la operación e incluso ulteriormente, cualquier

persona, puede invocar los mecanismos internos o independientes porque tenemos distintos mecanismos respecto de la responsabilidad que pudiera haber incurrido nuestra entidad, en asegurar que esas políticas, esas salvaguardas se han cumplido.

Les voy a dar dos o tres ejemplos, la administración del banco tiene una oficina que llama Oficina de Integridad Institucional, ante la cual cualquier persona de cualquier país, por cualquier medio, aún de manera confidencial, puede reportar una situación en la cual supone que pueda haber un uso indebido de los recursos de un programa del banco. Los accionistas del banco, a su vez, los países, tienen una oficina que se llama mecanismo independiente de evaluación, que reporta directamente a los accionistas, y que evalúa si nosotros que somos la administración del banco, hemos aplicado incorrectamente alguna de las políticas, o salvaguardas que el banco está obligado a respetar en la preparación, o que los países deben seguir durante la ejecución de un programa. Varias de estas políticas, además, están homogeneizadas, estandarizadas y acordadas con los demás organismos multilaterales, por ejemplo, nuestras políticas de adquisiciones, tienen todo un capítulo y nuestros contratos de préstamo tienen todo una sección de transparencia, integridad, y lo que nosotros llamamos prácticas prohibidas en el uso de los recursos, que son parte del contrato de préstamo, y esas definiciones, son iguales para el banco asiático, para el **Banco Mundial**, para el banco africano, para el banco europeo.

Los bancos en los últimos quince años acordamos, dado que tenemos los mismos accionistas, las mismas cláusulas para todo el mundo. Tenemos además un mecanismo que adoptamos hace un poquito más de una década, en donde si la investigación que hace cualquier entidad, el **Banco Mundial**, el asiático, nosotros, el africano, da un posible uso indebido de recursos, si se sanciona una firma o una empresa, no importa si esa firma o esa empresa es, o no es de un país miembro del **BID**, el **BID** reconoce la sanción que le impone el banco asiático, por ejemplo, a una firma de la India, la India no es parte de nosotros, entonces hemos llegado al grado de acordar, lo que se llama el reconocimiento recíproco de las sanciones.

Entonces en el mundo de los organismos financieros internacionales, agradezco que se haya hecho esta precisión terminológica, en nuestro mundo, el proceso de estandarización, y finalización ha llevado a que, en todos estos temas de salvaguardadas, de debida diligencia, responsabilidad, estemos bastante cuidados. Como funcionario internacional, yo además, todos los años tengo que llenar una declaración

patrimonial y financiera, que me la evalúa nuestra Oficina de Ética, y donde tengo una serie de restricciones, y previsiones de intervenir en un montón de cosas, tengo que declarar absolutamente todo, y la Oficina de Ética, me evalúa todos los años, y a mi patrimonio para chequear si tiene o no algún conflicto de interés, y emite periódicamente reglas al respecto, y lo mismo ocurre en otros organismos. Desde ese punto de vista, los organismos multilaterales tienen una cantidad enorme de reglas y han sido los accionistas que han pedido esto, son los países miembros que han creado estas reglas, y en buena medida, porque como han dicho las expositoras, nosotros somos resultados de tratados internacionales, o sea, no estamos sujetos a una autoridad internacional superior, entonces es muy necesario que existan estas reglas de responsabilidad en nuestro trabajo, para que los países estén razonablemente confiados de que vamos a hacer lo mejor posible en nuestra labor.

3) *¿Cuál es el papel de la transparencia y rendición de cuentas, en la toma de decisiones de organismos internacionales?*

Mg. Roberto de Michele.
Respecto al proceso de decisión, preparación y elaboración de programas, nosotros tenemos una política de Acceso a la Información que es muy similar a la que tienen otros multilaterales. Posiblemente la del **BID** sea una de las más robustas de todas, que básicamente tiene un criterio que lo que hacemos es público por *default*. Hay algunas pocas excepciones, en donde por un breve periodo, en el proceso deliberativo puede haber algo que esté restringido al acceso público. Exceptuando eso, todos los documentos que yo mencioné son públicos, las evaluaciones de nuestros programas, las noticias de compras y adquisición, todo es público. Hace poco hice una evaluación de las reglas de acceso a la información de todos los organismos multilaterales, la tendencia global en los organismos financieros es hacia la transparencia por defecto, o sea, la transparencia va a ser la regla, con alguna excepción, que yo creo que es comprensible cuando los organismos financieros, como el **Fondo Monetario** por ejemplo, hacen ejercicios de supervisión. Considero que razonablemente hay algunas restricciones a la información, porque esos ejercicios son muy delicados, manejan información fiscal, y macroeconómica, y claro puede prestarse a interpretaciones polémicas; pero en general van todos en esa dirección, cada vez mayor transparencia. Por supuesto lo que ha sido mencionado por alguna de las panelistas recién, si algo

de las pocas cosas buenas que trajo la pandemia es que se aceleró enormemente el proceso de digitalización del trabajo de muchos organismos públicos, privados, y los multilaterales, por lo que hoy en día, con casi un clic al alcance la mano, uno puede descargar cualquier información. Esto es una tendencia que uno ve de los últimos años, y me parece que esa tendencia, por el análisis que yo he hecho comparativo, parece ir solamente en una dirección, cada vez más información.

Lic. Cristina Guevara, Dr. Pedro Del Piero, Ing. Agustin Aguerre, Lic. Claudio Mate y Dr. Marcelo Muscillo

4) *¿Qué desafíos plantea la participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones en los organismos internacionales, cómo se promueve su inclusión y representación en este proceso?*

Dra. María Victoria Álvarez.
Bueno en realidad el término organismos internacionales es muy extenso, obviamente no es lo mismo la participación que pueden tener los países en desarrollo en la **OMC**, que en organismos internacionales de integración como el **Mercosur**, es decir, ahí sí que es muy difícil resolverlo o contestarlo. Hubo una época en la década de los 70, todos los que estudiamos Relaciones Internacionales lo hemos visto hasta el cansancio, donde los países en desarrollo por toda una serie de factores, tuvieron un enorme protagonismo en los organismos

internacionales, sobre todo en **Naciones Unidas**, y en el sistema de **Naciones Unidas**, a través de diferentes estrategias. Fue el momento de los shock petroleros, de la enorme accionar de la **OPEP**, de la **OPAEP**, de diferentes organismos internacionales de materias primas, fue el momento de las demandas por un nuevo orden económico internacional, fue el momento de la aparición de la **UNCTAD**, de la Conferencia de **Naciones Unidas** sobre desarrollo y comercio, etc. Creo que ese fue un momento muy especial, y hace unos años, tuvimos otro momento muy importante que fue el momento del auge o del ascenso del **Sur Global**, que hasta hace unos años teníamos esa sensación de que los países en desarrollo íbamos a lograr tener mayor impacto en las decisiones de los organismos internacionales, porque acá estamos viendo el proceso inverso, como los estados, pueden tener algún tipo de impacto en los organismos internacionales. Y para terminar la idea, ese gran momento del **Sur Global**, por diferentes razones, también se ha ido diluyendo, habrá que ver si con nuevos liderazgos, como por ejemplo la vuelta de ***Lula*** a Brasil podemos retomarlo. Estamos en un momento muy fluctuante, y muy volátil, como para hacer pronósticos, pero habrá que ver, si ese momento de auge puede volver a surgir, digo **Naciones Unidas**, esta es Intocable, no se ha podido reformar **Naciones Unidas** en ninguna de sus aspectos más fundamentales. Como puede ser, la composición, y la votación, el Consejo de Seguridad, en todo caso vamos a ver qué ocurre a partir de ahí. Para retomar la primera pregunta, yo soy un poco más escéptica que **Luciana** en cuanto a que los estados siguen siendo actores abroquelados a sus poderes, al poder que tienen, y es muy difícil que otros actores logren destronarlos de los lugares que ya tienen y ostentan desde hace tantos años. Es verdad que han surgido una serie de actores no estatales importantísimos, y cada vez van a ser más, pero yo por ahora no veo la posibilidad de que los estados dejen de tener el rol fundamental que tienen en el sistema internacional, y más, los poderosos.

Prof. Luciana Micha.
Ejemplo perfecto de lo que me acaban de preguntar ¿Como los estados en vías de desarrollo o menos poderosos, pueden impactar, en los organismos internacionales para que se tomen decisiones? Les cuento lo que está pasando ahora sobre la aplicación de Inteligencia Artificial en los sistemas de armas autónomos, que yo trabajo sobre eso. El último libro que sacamos, lo sacamos desde el **Centro de Estudios de Política Internacional (CEPI)** de la **UBA** específicamente de eso. Obviamente tenemos algunos países que son desarrolladores de tecnología de Inteligencia Artificial, y desarrolladores de armamento, que están picando en punta, inclusive están probando esto en las

guerras actuales, porque para eso se hacen la guerra, para probar armas-Hace 10 años que dentro de **Naciones Unidas** la **CCW** que es la convención de ciertas armas convencionales donde se limitan sus cuestiones, estamos discutiendo sobre una tecnología que va en evolución. Entonces es muy difícil tratar de sacar una convención sobre algo que está en desarrollo, que está avanzado. Lo que logramos y ahí va la respuesta, es entender que de la única forma que podemos tener voz y voto es a través del esfuerzo regional. Este año el 24 de febrero nos juntamos en Costa Rica, y se sacó el comunicado de Belén donde todos los países Latinoamericanos y Centroamericanos (36 países) firmaron la necesidad de que a nivel internacional se presente una convención para limitar, o regular este tipo de sistemas, que no sean totalmente autónomos. Y esto se está haciendo ahora en Sierra Leona y este año estamos tratando de apoyar a los 54 países africanos, para que también desde lo regional, hagan toda la fuerza posible. Lo vamos a lograr, quizás no, contra Rusia, o contra Estados Unidos, pero por lo menos si hay una cantidad enorme de países que si lo quieren. Tenemos que confiar en la democracia de aquellos países como Francia, que van a tener nuevos representantes en algún otro momento y van a querer hacer lo que el pueblo y la ciudadanía diga, entonces me parece que es una buena reflexión, y un buen ejemplo de lo que está pasando actualmente.

CONCLUSIONES

Mg. Roberto de Michele.
Solamente quisiera agregar un punto, una anécdota muy corta. Una vez aquí en el Banco me comentaron que insistía mucho los estos estándares internacionales y que si les podía contar de qué estaba hablando. Acá en el banco en general son casi todos economistas, ingenieros, algunos abogados. Les dije que no se preocuparan que yo les hacia una lista, y terminé con una planilla Excel. Porque cuando empecé a ordenar y organizar de qué estábamos hablando, había todo tipo de reglas y de estándares, cosas que no ocurrían hacia tres décadas, o menos. Entonces como muy bien han dicho los panelistas, estamos en un mundo mucho más complejo, con muchas más reglas que afectan la forma en que los países deciden sobre su espacio de soberanía. Esto es una realidad, y esto es lo que ocurre, alguna de estas reglas, incluso las más recientes, son el producto de la relación, por ejemplo, entre estados, el sector privado, y la sociedad civil, como las reglas de Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) de transparencia en el sector extractivo. La República Argentina es un país que está pensando en ampliar su espacio extractivo, entonces estamos ante un mundo donde va a haber cada vez una mayor complejidad, esto es lo que está pasando. Los felicito en realidad por haber abierto esta conversación, porque es muy importante. Y es muy importante creo, repensar el paradigma que teníamos, incluso hace 20 años, sobre cómo funcionaban todos estos mecanismos, y todos estos organismos, y al final coincido con los panelistas, más información y mejor información va a ayudar que los países tomen mejores decisiones. Gracias.

Prof. Luciana Micha.
Yo podría estar hablando hasta mañana, así que lo que les digo es, excelente la charla, excelente poder estar acá, excelente que abran el recinto, el Congreso para que las universidades aportemos, nos sintamos un poco en casa, nos sintamos de alguna manera representadas y escuchadas, y sepan que estamos enormemente agradecidos, y con ganas de seguir participando, y teniendo estas instancias, que por ahí podríamos llevarlas a muchas más universidades, y que sea todo mucho más federal. Así que muchas gracias.

Dra. María Victoria Álvarez.
También comulgo con las palabras de mi colega, me parece que estas instancias son fundamentales. Este diálogo entre la academia y el ámbito

público-político, me parece absolutamente fundamental. Es la primera vez que yo vengo al Congreso, así que también muy agradecida, creo que hay muchísimo para seguir reflexionando sobre estas cuestiones. Me parece que acá el dilema soberanía vs. altos estándares, que implican mayor bienestar, o mayor progreso, mayor desarrollo, es un dilema que nos va a seguir reuniendo para seguir reflexionando.

Mg. Roberto de Micheli

4º PANEL

TOMA DE DECISIÓN
EN LA POLITÍCA

COMO SE DECIDE EN LOS ESPACIOS POLÍTICOS Y EN LAS COALICIONES

EXPOSITORES

Marcos Novaro es sociólogo, analista político, consultor, columnista en TN y profesor/investigador de la **UBA** y el **CONICET**. Actualmente dirige el **Centro de Investigaciones Políticas (CIPOL)** y la Iniciativa por la Cooperación Interpartidaria, un programa de acción pública dirigido a elaborar reglas de juego y consensos para dar sustentabilidad a una coalición amplia de estabilización y reformas en Argentina. Es titular de la cátedra de Teoría Política Contemporánea en la **UBA**, fue becario ***Fulbright*** en ***la George Washington University*** y ***Columbia University*** en 2006 y becario ***Guggenheim*** entre 2008 y 2009. Ha publicado más de una docena de libros y numerosos artículos en revistas académicas nacionales y extranjeras. Su último libro se titula "Dinero y poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en Argentina" (por EDHASA).

Oscar Lamberto es Contador Público por la **Universidad Nacional de Rosario (UNR)** y político de larga trayectoria perteneciente al Partido Justicialista. Se desempeñó como Diputado Nacional (durante un total de 20 años) y Senador Nacional por la Provincia de Santa Fe. Fue presidente de las Comisiones de Finanzas (1989-1991), de Presupuesto y Hacienda (1991-1999) y de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (2003-2007), además de integrar otras. En la Cámara Alta, Presidió la Comisión de Economía y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Ejerció como Secretario de Hacienda en 2002. Entre 2007 y 2015 integró la **Auditoría General de la Nación (AGN),** y en agosto de 2016, reemplazó a **Ricardo Echegaray** al frente de la misma, siendo **Auditor General de la Nación**, hasta el año 2019.

Juan Manuel Casella es abogado por la **Universidad de Buenos Aires (UBA)** y político perteneciente a la **Unión Cívica Radical (UCR)**. Fue elegido Diputado Provincial en la Provincia de Buenos Aires, ejerciendo el cargo de 1973 a 1976, viendo interrumpido su gestión por el Proceso de Reorganización Nacional. Más tarde, se desempeñó como Diputado Nacional, de 1983 a 1984 renunciando a su cargo para ejercer como ministro de trabajo durante la presidencia de **Raúl Alfonsín**. Posteriormente volvió a ser electo como Diputado Nacional desde 1997 a 2001.

Fue candidato a Gobernador de la Provincia de Buenos Aires en 1987, y candidato a vicepresidente de Argentina acompañando al candidato a presidente **Eduardo Angeloz** en 1989. También fue Embajador argentino en Uruguay durante el gobierno de **Fernando De la Rúa**. Fue secretario general de la **Unión Cívica Radical** desde 2011 hasta 2015.

Hugo Luis Dalbosco es Licenciado en Ciencias Políticas por la Pontificia **Universidad Católica Argentina (UCA),** Magíster en Administración y Políticas Públicas por la **Universidad de San Andrés (USAL)** y Doctor en Ciencias Políticas por la **Universidad Católica Argentina (UCA).** Es profesor de múltiples disciplinas en la **Universidad Católica Argentina (UCA)** y en la **Universidad Austral** además de ser el director de la Maestría en Gestión del Sector Público en la **Universidad Católica Argentina (UCA).** Además, fue Supervisor Sectorial de la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología del **Ministerio de Cultura y Educación de la Nación** (1977-82), Coordinador del Área de Regionalización de Programas Científicos y Tecnológicos de la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología de la Presidencia de la Nación (1982-1987) y Administrador Gubernamental con destinos sucesivos en el **Ministerio de Economía**, en el **Instituto Nacional de la Administración Pública**, en el **Banco Hipotecario Nacional,** en el **Ministerio de Justicia**, en el **Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)**, en la **Jefatura de Gabinete de Ministros**, en el **Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)** y en el **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**.

EXPOSICIONES

Exposición del Dr. Marcos Novaro

Marcos Novaro es sociólogo, analista político, consultor, columnista en TN y profesor/investigador de la **UBA** y el **CONICET**. Actualmente dirige el **Centro de Investigaciones Políticas (CIPOL)** y la Iniciativa por la Cooperación Interpartidaria, un programa de acción pública dirigido a elaborar reglas de juego y consensos para dar sustentabilidad a una coalición amplia de estabilización y reformas en Argentina. Es titular de la cátedra de Teoría Política Contemporánea en la **UBA**, fue becario ***Fulbright*** en ***la George Washington University*** y ***Columbia University*** en 2006 y becario ***Guggenheim*** entre 2008 y 2009. Ha publicado más de una docena de libros y numerosos artículos en revistas académicas nacionales y extranjeras. Su último libro se titula "Dinero y poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en Argentina" (por EDHASA).

Para mí es un honor, y una alegría, poder conversar con los excelentes panelistas que me acompañan en el panel. Yo me dedico al análisis político, al estudio de la historia reciente, y tanto el Dr. **Casella**, como el Dr. **Lamberto**, han sido dos objetos de estudio para mí, dos nobles objetos de estudio, ellos no sé si se acuerdan, pero con un grupo de colegas teníamos un programa de archivo oral en la **UBA**, hace unos años y los entrevistamos a ambos, y la verdad que fueron entrevistas muy valiosas, que están disponibles para ser consultadas por los investigadores y echan mucha luz sobre la experiencia democrática argentina, que es parte de la discusión de este panel, ¿qué es lo que hemos aprendido de 40 años de democracia?

Yo me voy a centrar en un aspecto de esta discusión sobre las decisiones políticas, sobre la forma de tomar decisiones en la gestión del gobierno, que tiene que ver con las coaliciones, y al mismo tiempo voy a enfocarme en una discusión que tiene muchos años en Argentina, pero que también tiene una enorme actualidad ¿Qué tipo de coaliciones pueden funcionar? si es que algún tipo de coalición puede funcionar en Argentina, porque tal vez no hay forma de que las coaliciones funcionen. En otros países el presidencialismo no ha sido un obstáculo para que funcionen coaliciones eficazmente, bueno en Argentina no es el caso, las coaliciones han funcionado bastante mal. En estos momentos esta discusión sobre coaliciones es de enorme actualidad, porque es parte de la competencia política, parte importante de la competencia entre distintas fuerzas, y dentro de las fuerzas. Tiene que ver con cómo armar una coalición viable, que se sostenga en el tiempo, que sea capaz de producir cambios, sino todos los cambios necesarios, por lo menos

algunos cambios imprescindibles, tomar algunas decisiones y poder sostenerlas y hacerlas eficaces.

Esa es la materia de mi trabajo de investigación de los últimos años, un proyecto académico, y también de este programa de acción pública que se mencionó en la presentación. Este es un programa que trata de fomentar este debate.

Hay un debate importante en la política argentina en estos momentos, les decía, sobre cómo se forman coaliciones, y tiene que ver con la experiencia acumulada que no ha sido muy exitosa, y los aprendizajes que los actores pueden sacar de ella, para no seguir fracasando. Se podría decir que los últimos gobiernos de Argentina, todos ellos, han sufrido una dosis de fracaso importante. Más allá de las preferencias que todos tengamos, ninguno puede decir que los últimos tres presidentes han sido exitosos. Entonces más allá de la discusión sobre qué tipo de políticas impulsaron, hay una discusión sobre el método, con qué instrumentos gobernaron, y el método tiene que ver con cómo articularon su programa con sus instrumentos políticos, sus bases de apoyos, sus recursos, los aliados, las reglas de juego para tomar decisiones con esos aliados.

En esa discusión, me parece que es bastante lo que se está perdiendo en el debate público actual, hay una idea que se ha instalado de que los políticos no discuten más que por sus intereses mezquinos, que entonces no existe la discusión de ideas o planes y solo hay una disputa por las listas, y aparece entonces, bueno, todo el periodismo del que lamentablemente yo también formó parte, diciendo que los políticos no dejan de hacer papelones, se dedican a repartirse la torta, hacen de las campañas jornadas de rosca desvergonzada mientras el país se hunde.

Cuando la verdad es que están discutiendo también cosas importantes, o sea, la discusión sobre cómo se gobierna es una discusión importante, tiene que ver con el programa, con lo que pueda volver factible el próximo gobierno, y eso me parece importante destacarlo, es una discusión sobre estrategias que va a servir para mejorar nuestra democracia sin duda. Esta cuestión me parece que es importante exponerla, y que los actores defiendan su oficio, y los analistas los ayudemos, en un momento en que está tan cascoteado el oficio político.

¿Qué temas se están discutiendo en esta confrontación sobre el "método" para un buen gobierno? Para ser muy simplista, diría que hay dos posiciones polares, aunque hay también un montón de matices y grises, vamos a hacer un poco injustos con ellos, digamos que hay una posición que habla de la necesidad de la cohesión, la consistencia programática, de que hace falta un programa bien definido y consenso

estricto sobre ese programa dentro de un grupo del mínimo tamaño necesario para que pueda ganar las elecciones. Esta es una tesis, por decir así "mayoritaria" de la gestión democrática, la idea de que se tiene que formar una mayoría y esa mayoría tendrá que gobernar con lo que tenga, con sus apoyos disponibles. Frente a esa posición se levanta otra, que es más consensualista y que dice que no alcanza con formar una mayoría electoral para elegir un presidente, hace falta un consenso más amplio, porque de otra manera frente a los gobiernos se forman rápidamente lo que se llama una "oposición de bloqueo". Una oposición que se une exclusivamente para bloquear al gobierno, no porque estén de acuerdo en otro programa diferente, sino porque todos sus integrantes tienen algún interés afectado por lo que se propone hacer el gobierno, y como muy probablemente buena parte de la sociedad va a tener intereses afectados por el próximo gobierno, si vos no formas una mayoría más amplia que la puramente electoral, vas a fomentar el abroquelamiento en tu contra de una mayoría social, y también política, que te va a impedir gobernar.

Esas son, yo diría las dos posiciones, una mayoritaria, otra consensualista, una más confrontativa, otra más dialoguista, y bueno ustedes ya saben quiénes son los representantes más activos de cada una. Nos estamos perdiendo un montón de posiciones matizadas en distintas fuerzas políticas, hay distintas versiones sobre esta discusión, pero en concreto son esos dos modelos polares los que se están discutiendo. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de cada una de ellas?

La experiencia argentina puede echar luz sobre eso. Muy rápidamente voy a tratar de hacer un recorrido por experiencias que avalan la tesis mayoritaria, y experiencias que avalan la tesis consensualista.

Para empezar con la tesis mayoritaria, la idea de una coalición cohesionada, chica pero fuerte, y que pueda confrontar con sus adversarios. Esa tesis en gran medida fue la que llevaron adelante prácticamente todos los presidentes cuando arrancaron. En el inicio, buena parte de los presidentes argentinos de la etapa democrática han sido más confrontativos que consensualistas tras ganar las elecciones.

En algunos casos no les fue bien. Tenemos el ejemplo de **Alfonsín** y de la "Ley de Reforma Sindical", Dr. **Casella** espero que no me castigue por decir esto, pero fue un error muy serio de **Alfonsín** encarar su gestión con ese proyecto, por lo menos fue un riesgo altísimo, que terminó en un fracaso muy resonante, que tuvo serias consecuencias para el resto de su gestión. Y puede haber discusiones eternas respecto de las ventajas y desventajas de un proyecto de ese tipo, pero la verdad es que a **Alfonsín** le fue mejor cuando fue más consensualista, cuando dejó de confrontar con el sindicalismo y trató de incorporarlo de alguna

manera a la gestión, y eso también tuvo sus problemas, pero duró por lo menos un tiempo más, le permitió estirar su gestión económica, sobre todo en el período inicial del "Plan Austral".

De todos modos el "Plan Austral" tampoco es una expresión consensualista, fue un decretazo adelantado por el discurso famoso de **Alfonsín** en el que habló de la "economía de guerra", "*la democracia está en pie de guerra*", "*para sostener esta economía contra los enemigos de la democracia necesitamos hacer todo esto que yo decreto a continuación*", ese es un típico discurso confrontativo. Y digamos que con este discurso a **Alfonsín** le fue mucho mejor que con la "Ley de Reforma Sindical", acá eligió bien con quién confrontar, cuándo, de qué manera.
Y **Menem** también planteó discursos confrontativos sobre todo al comienzo de su mandato, que todos recordamos, "ramal que para ramal que cierra" es un ejemplo. Y recordemos que todas las primeras medidas de reforma de **Menem** fueron por decreto, al mejor estilo del "Plan Austral", decretazo y después con los que queden vivos vemos qué negociamos, pero primero decretamos, redefinimos la escena política con una decisión que se impone, con los recursos mínimos de la Presidencia.

Dr. Hugo Dalbosco y Dr. Marcos Novaro

Esas experiencias, de todos modos, no se sostuvieron en el tiempo, el "Plan Austral" necesitó después de la negociación con los sindicatos. Las reformas de **Menem** desde el ´91 fueron todas negociadas, todas por ley, ninguna por decreto, hasta la reforma de la Constitución que también fue una negociación.

Lo que vemos entonces es que los gobiernos dosificaron, aún cuando empezaron en una vena más confrontativa después la complementaron negociando. Y si no lo hicieron les fue mal, que es de nuevo el ejemplo de la "LRS".

El contra ejemplo de esto es la experiencia kirchnerista, que siempre prefirió la confrontación. Fue mucho menos negociadora que los dos primeros presidentes de la etapa democrática, dosificó menos entre confrontación y negociación. Y a veces le fue bien, sobre todo en sus primeros años, y después le fue cada vez peor, y pese a eso no cambió de menú, siguió haciendo más o menos lo mismo, hasta hoy.

También hay que ver cuáles son las ventajas de dar un golpe sobre la mesa de vez en cuando. Primero, generar un golpe de efecto, y eso una coalición cohesionada puede hacerlo mejor que una coalición amplia, heterogénea. De todos modos, el gran problema de esas coaliciones confrontativas es que las fronteras siempre son lábiles en la política argentina. Más allá de la grieta y la polarización en muchos momentos imperante, el tránsito de colaborar a confrontar ha sido muy fácil y rápido para muchos actores. De allí que frecuentemente esas coaliciones aparentemente cohesionadas, terminan revelándose como no tan cohesionadas, duran también poco tiempo porque es muy frecuente que actores que las integren se pasen al bando opuesto, para mejorar sus condiciones de negociación. Hay mucho comportamiento oportunista, en esto, sin duda, pero es parte del modo en que funciona el sistema político, y que explica su alta dosis de inestabilidad.

Entonces, uno de los principales problemas de las coaliciones confrontativas en Argentina es que nunca han durado mucho tiempo. Y cuando se trató de hacerlas durar más tiempo que el recomendable, y esa es la experiencia del kirchnerismo, no han dado buenos resultados.

Del otro lado tenemos las coaliciones amplias y consensualistas, y estas tienen también su historia. La idea que anima a estas coaliciones es incorporar las diferencias para negociarlas internamente, y evitar los bloqueos, el abroquelamiento de los adversarios de distintas políticas, en torno a la conveniencia de detener al gobierno en todos los frentes. Frenar al que gobierna se vuelve frecuentemente entre nosotros la lógica dominante en la vida política, por la cooperación entre distintos actores que no tienen objetivos en común, salvo uno negativo, evitar que el que gobierna circunstancialmente se salga con la suya.

Eso ha sido un problema permanente de los gobiernos democráticos en Argentina, que han tenido períodos de consenso a favor más bien breves, y durante largos períodos han tenido oposiciones desafiantes. ¿Cómo desarmar esas oposiciones desafiantes? La receta del consensualismo es anticipar la negociación y desarrollarla en el seno de la coalición gubernamental. Ahora que, de todos modos, esas negociaciones frecuentemente se cargan a costo de la consistencia de las políticas que se llevan adelante. Las negociaciones tienden a ser a veces muy costosas para el erario, y pueden ser también contraproducentes para dar consistencia a un plan de estabilización, o para dar consistencia a reformas estructurales.
Hay algunos ejemplos de la etapa de los años ´90 que son bastante aleccionadores. Las reformas de **Menem** después del ´91 fueron en general por consenso, pero algunas no fueron mucho mejores que las que se habían adoptado por decreto. Algunas sí, la reforma del sistema eléctrico fue muy buena, y muy negociada, pero la reforma previsional entre el ´92 y el ´93 se discutió largamente, y lo que terminó resultando fue un régimen muy poco consistente, que después supuso un enorme costo para todo el régimen económico que había creado **Menem**. No necesariamente la negociación da lugar a mejores políticas, y un ejemplo es el de la reforma previsional.

Hay un problema para los negociadores que consiste en que, cuando las fuerzas que cooperan tienen después que competir, frecuentemente pagan costos frente al electorado, el electorado no premia a los cooperantes, a veces premia más a los más confrontativos. Y tenemos algunos ejemplos históricos, uno muy famoso, el de **Antonio Cafiero** cooperando con **Alfonsín** por la "Ley de Coparticipación Federal", y por otros temas, que después terminó siendo derrotado en una interna donde los votantes consideraron que la confrontación era más conveniente que la colaboración. ¿Por qué pasa esto? Hay otro ejemplo más reciente, que es el de los peronistas disidentes con **Macri**. Ellos cooperaron con el gobierno en sus dos primeros años. Y en las legislativas de 2017 perdieron más votos respecto de 2015 que la oposición dura del kirchnerismo. Aún en un momento, 2017, en que parecía que al gobierno le iba bien. Para no hablar de lo que pasó después de 2017, cuando esos sectores moderados del peronismo quedaron totalmente diluidos.

La cooperación en términos electorales no siempre paga, ¿por qué no paga?, porque a veces los resultados de la cooperación son muy lejanos en el tiempo y la competencia es inmediata, los frutos de la cooperación para los votantes de **Antonio Cafiero** en la Provincia de Buenos Aires fueron, en lo inmediato, malos, consistieron en ceder coparticipación y que su gobernador quedara pegado a una gestión económica que se desbarrancó. Tal vez esa colaboración evitó males mayores y su costo, la cesión de coparticipación, luego pudo ser compensada, como sucedió

con el Fondo del Conurbano, y el crecimiento de la economía, etc., todo lo que quieran, pero en lo inmediato los bonaerenses perdieron por culpa de las concesiones que hizo **Cafiero**. Y lo castigaron electoralmente, y por lo tanto los cooperantes pagaron un costo alto. Los réditos de su cooperación los recibió otro, que no había cooperado sino confrontado.

Entonces, si la cooperación no da resultados en el corto plazo, es muy difícil sostenerla en términos electorales, y eso afecta las posibilidades de crear coaliciones amplias, y también las de que haya cooperación entre el oficialismo y sectores de la oposición. A veces las coaliciones no incluyen a todos los actores que cooperan, y eso es aún más complicado para la competencia electoral, porque los actores que quedan en el medio terminan no siendo ni oficialismo, ni oposición, pierden perfil político y quedan diluidos.

Es un problema que en otros países se logró resolver, en su momento, porque se dieron las condiciones para que la cooperación brindara frutos muy rápido en el tiempo. Siempre se habla de los "Pactos de la **Moncloa**", y se dice *"los españoles son un ejemplo de responsabilidad porque cooperaron*". Bueno, sucedió que tenían fácil cooperar porque los beneficios eran muy seguros y muy inmediatos. España entraba al **Mercado Común Europeo**, tenía a muchos inversores alemanes deseosos de poner un montón de plata, y entonces sacrificar algunos puntos de aumento salarial en el corto plazo, para los sindicatos, no fue un costo muy alto, porque la economía española en poco tiempo voló.

Ahora que, ¿la economía de Argentina iba a volar gracias al pacto entre **Alfonsín** y **Cafiero**? No había chances, e igual cooperaron, y cuando se hundió se tornó obvio que la cooperación no iba a pagar.

Entonces, si no se administran bien estos problemas es muy difícil sostener en el tiempo estrategias de cooperación, y este problema explica algunas de las dificultades que en nuestros cuarenta años de democracia hemos tenido con el consensualismo. Pero no tienen que ver con un carácter deficiente de nuestros políticos, sino con las condiciones en que ellos actúan. Más en particular, con cuáles son las chances de cooperar cuando hay que tomar decisiones sobre políticas de gobierno en situaciones de extrema penuria, con tiempos largos de maduración y sin muchos recursos para compensar los costos iniciales. Las decisiones y sus costos son inmediatos, y a veces solamente van a recibir beneficios por esas decisiones, varios años después, varias elecciones después, solo los que las critiquen y no cooperen con ellas.

En estas condiciones se vuelve un dilema difícil de resolver estas estrategias de gran coalición, de internalizar la negociación. En particular es complicado para ellas transitar los largos períodos de

maduración de las políticas que resultan de los acuerdos. El período que a veces se denomina Valle de Lágrimas, el momento donde hay más esfuerzos que hacer, que beneficios que distribuir.

Esto me parece que, de todos modos, es un desafío para las dos estrategias que están en discusión. Es un desafío que tienen que resolver tanto los confrontativos como los consensualistas, y no tienen ninguno de los dos grupos una receta segura para lograrlo. A veces los confrontativos pueden resolver mejor los problemas iniciales de puesta en marcha de las políticas de un nuevo gobierno, el momento del golpe sobre la mesa, que necesita crear un escenario nuevo con una iniciativa política a la que se deberán acomodar los opositores. Pero esas decisiones se tienen que después sostener en el tiempo, y lo más difícil en la política argentina no han sido los golpes sobre la mesa, eso los han dado casi todos los gobiernos con más o menos eficacia. Lo más difícil ha sido sostenerse en el tiempo, y eso requiere dosificar confrontación y negociación, coaliciones que puedan ampliarse, que aprendan a ser heterogéneas, darse reglas para resolver su heterogeneidad, en las que maduren los consensos y no prime el oportunismo sino la cooperación.

Yo imagino que muchas de estas cuestiones van a tener que ser discutidas y rediscutidas por la política argentina en los próximos años, porque vamos a tener seguramente un periodo largo de "Valle de Lágrimas", de más esfuerzos que beneficios. Y la política en alguna medida está ya aprendiendo a procesar esto, por lo menos en términos discursivos. Hay que ver después en la práctica qué pasa, pero en términos discursivos lo ha venido procesando. De hecho uno escucha a la dirigencia política actual y algo que salta a la vista es que es bastante más realista que en otros períodos, en gran medida porque la audiencia tampoco está dispuesta a comprar cualquier buzón, la sociedad no está esperando que le vendan una salida fácil, incluso los que venden salidas mágicas, las que ofrecen son mágicas pero dolorosas, como es la idea de la dolarización, es una idea mágica pero que no promete "dolarizamos y los salarios van a subir para todo el mundo", está anunciando algo que se parece bastante a sangre, sudor, y lágrimas. Los magos incluso, hoy en día, están en una vena bastante más realista de lo que es habitual, y eso me parece muy importante y permite una discusión bastante más realista sobre los tiempos y posibilidades de la política, y mejora la chance de administrar compensaciones para resolver estos problemas de cooperación a lo largo del tiempo. Bueno yo me detengo acá, les agradezco mucho la atención y espero haber sido más o menos útil para entender los desafíos de la toma de decisiones de gobierno.

¿Qué tipo de coalición necesitan la estabilización y las reformas en Argentina?

Marcos Novaro –UBA Conicet

Junio 2023

El debate actual sobre el método y el programa de gobierno

- Contra la idea de que los políticos solo se interesan en su quintita, existe un intenso debate sobre estrategias políticas para el cambio en este año electoral.
- No atiende solo cuestiones instrumentales, ni al perfil de los líderes en competencia. Refleja una disyuntiva sobre profundidad y velocidad del cambio, su inclusividad, y la representatividad y el carácter de nuestra democracia.
- Debates largamente desarrollados en otros países sobre presidencialismos de coalición se hacen así finalmente carne entre nosotros.
- Globalmente existen dos posiciones enfrentadas:
  - 1. La coalición reformista debe ser cohesionada para imponer un plan de gobierno consistente. Y recién después negociar con los grupos de interés y demás actores políticos. Es el modelo mayoritario.
  - 2. La coalición reformista necesita consenso y evitar el abroquelamiento de una oposición desafiante en su contra. Debe ser, por lo tanto, amplia y negociar las decisiones en su seno. Es el modelo consociativo.

Ventajas y desventajas de una coalición cohesionada y confrontativa

- La experiencia del primer Alfonsín: la LRS mostró los riesgos de una confrontación que abroquela a los adversarios y no da incentivos para cooperar.
- Pero, conviene producir un breaking point en el lanzamiento de un plan de gobierno. Un golpe sobre la mesa para ordenar el escenario: "La economía de guerra" y el Plan Austral, la experiencia de Menem '89-'90, "ramal que para, ramal que cierra".
- ¿Cuál es la secuencia y dosificación de imposición y negociación? ¿Cuánto consenso existe de partida? ¿Cuántas compensaciones pueden administrarse y en qué momento? ¿Cuánto tiempo y cuantos recursos insumirá sostener las iniciativas?
- En nuestra historia reciente la frontera entre aliados y adversarios para las iniciativas reformistas ha sido porosa. La contracara de la grieta: el oportunismo, vuelve inestable la cooperación y exige pagos inmediatos. La experiencia de Macri.

Ventajas y desventajas de una coalición amplia y consensualista

- Las coaliciones amplias necesitan más recursos, o incentivos institucionales y miras de más largo plazo. No siempre esto es compatible con un programa consistente.
- El riesgo de las compensaciones que no se pueden sostener en el tiempo: La experiencia de Alfonsín con Alderete ministro de Trabajo. La gestión consensuada no necesariamente da lugar a políticas más consistentes: la reforma previsional de 1992-3.
- Dificultades para la competencia política: los socios colaborativos pierden la capacidad de ser competitivos en la arena electoral. No son ni oficialismo ni oposicion. La experiencia de Antonio Cafiero en 1988 y de Sergio Massa en 2017.
- Los pactos de cooperación no necesariamente deben orientarse a ampliar la coalición de gobierno. La experiencia de Moncloa, , etc. Alentar una competencia hacia el centro es difícil en Argentina: la perspectiva de alternancia alienta la inestabilidad.
- Conclusión: en contextos de inestabilidad y estancamiento la cooperación entre partidos necesita mucha ingeniería institucional y precisiones programáticas. Necesita que la política trabaje más y mejor para asegurarla.

La premisa básica de la generación de confianza: la sustentabilidad política.

La experiencia de cambios que se inician pero no se sostienen y al poco tiempo se revierten alimenta la desconfianza de los votantes en nuevos intentos que no aseguren sustentabilidad.

La administración de costos y beneficios de las políticas será más económica si se asegura un tiempo prolongado de cooperación, compatible con la maduración de los cambios necesarios, la postergación en el tiempo de las compensaciones, y condiciones favorables a la sucesión controlada, que favorezca la continuidad.

Una administración prudente de compensaciones, que a la vez alcance a los peor situados y a los que más se necesita seducir sobre los beneficios del programa de estabilización y reformas, se vuelve por tanto también más factible.

Reglas para alentar y fortalecer una política agregativa y sustentable

1. Las coaliciones heterogéneas necesitan reglas más inclusivas que los partidos. Las PASO y otros sistemas de internas no fueron pensadas para coaliciones, necesitan perfeccionarse contemplando los intereses de las fuerzas minoritarias.
2. La representación de las minorías no puede quedar a merced de las decisiones de la mayoría.
3. Los jefes partidarios y coalicionales en el Congreso deben tener poder efectivo sobre los procesos legislativos porque de ellos depende en gran medida la supervivencia de los acuerdos. Ejemplo de Brasil: reglamentos de las cámaras fortalecen los interbloques.
4. Institucionalizar los gabinetes puede servir para asegurar el compromiso de los aliados menores de las coaliciones con la gestión de gobierno, y su control sobre los procesos de toma de decisiones.
5. No debe premiarse el localismo ni la fragmentación: las fuerzas distritales que participan de la política de *retail* no pueden recibir más beneficios que las que integran el core coalicional.

Dr. Hugo Luis Dalbosco, Dr. Marcos Novaro y Lic. Humberto Roggero

Exposición del CPN Oscar Lamberto

Oscar Lamberto es Contador Público por la **Universidad Nacional de Rosario (UNR)** y político de larga trayectoria perteneciente al Partido Justicialista. Se desempeñó como Diputado Nacional (durante un total de 20 años) y Senador Nacional por la Provincia de Santa Fe. Fue presidente de las Comisiones de Finanzas (1989-1991), de Presupuesto y Hacienda (1991-1999) y de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (2003-2007), además de integrar otras. En la Cámara Alta, Presidió la Comisión de Economía y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Ejerció como Secretario de Hacienda en 2002. Entre 2007 y 2015 integró la **Auditoría General de la Nación (AGN),** y en agosto de 2016, reemplazó a **Ricardo Echegaray** al frente de la misma, siendo **Auditor General de la Nación**, hasta el año 2019.

Buenas tardes, realmente el más sorprendido de estar acá soy yo. Es un gusto volver a mi casa, a ver las viejas caras, a los viejos amigos, a este edificio donde hemos peleado tanto, nos hemos divertido tanto, hemos compartido largas trasnoches de esa hermosa vida que tiene el parlamento. Es un gusto compartir con **Juan Manuel**, que yo lo miraba en los afiches cuando era candidato, yo todavía no era Diputado, hemos estado un montón de años juntos.

Novaro nos dejó una pelota picando, los disparadores son así, y el tema al que yo quisiera avocarme es: "las decisiones que se toman en la política y en el poder". Creo que la primera decisión, o el primer hecho importante, la tomó el primer sapiens, que agarró un palo y definió quien era el jefe a palazos. Y a partir de ahí tomar las decisiones, con lo cual la primera conclusión que uno saca es que la decisión es funcional al poder, si uno no tiene poder no hay decisión que valga. En las sociedades modernas se toman millones de decisiones por día, en las empresas, en el Estado, son tantas que ya no pueden tomarse a los palos, sino que se programan, se diseñan, se las prepara y se ejecutan. Incluso hoy las decisiones son automáticas, o sea, con los algoritmos, gran parte de las decisiones se toman automáticamente, sino no funcionaría el estado, no funcionaría la **AFIP**, no funcionaría el **ANSES**, no podría funcionar estado en sí. Entonces ese tipo de decisiones son de todos los días, ahora, ¿Cómo se llegó del garrotazo del *sapiens* a esta organización? Pasaron muchas cosas, porque hubo una época en la humanidad donde el poder era absoluto, los reyes, los feudales, tenían poder sobre el patrimonio, sobre la vida, sobre las personas. Decidían y hasta decían que era por mandato divino, o sea, ellos eran reyes porque Dios lo decidía, y si Dios lo decidía, lo que hacían estaba bien, hasta que un día, un grupo de varones ingleses cansado de pagar

impuestos para que Juan hiciera guerra, le dijeron: *"Juan para, no pones un impuesto más si primero no nos pedís permiso"* eso fue un poco el primer avance de la civilización en cuanto a la toma de decisiones, que empezaron a compartirse.

Creo que otro hecho trascendente fue cuando la Revolución Francesa decidió que los poderes eran divididos, o sea, que ya no había un solo poder que decidía por todo, sino que además había que compartirlo, y además esos poderes tenían que ser confrontativos, o sea, el origen de la democracia, el parlamento, el poder ejecutivo, y la justicia. Según el modelo norteamericano tenían que ser confrontativos, en ningún lado dice que deben ser armónicos, porque uno tenía que controlar al otro, y si eran armónicos era porque se ponían de acuerdo, y cuando se ponían de acuerdo embromaban al pueblo, por lo tanto, la única forma que el control funcionara era si confrontaban. Lógicamente en las ciudades democráticas se fue haciendo un entramado de relaciones de poderes. Nadie hace lo que quiere hoy, ninguna persona, ningún funcionario por poderoso que fuera, hace lo que quiere, porque está el parlamento, está la justicia, está la burocracia, el poder de la burocracia es brutal.

Yo recuerdo siempre que un funcionario de un gobierno justicialista, que venía de una gran empresa acostumbrado a mandar y a gritar, y gritaba y nadie le hacía caso, entonces un día nos llamó a los diputados y nos dice: *"¿Usted pueden hablar con el mozo? porque no me trae el café. Debe ser peronista como ustedes".* Entonces hablamos con el mozo: "*Che ¿Por qué no le servís café al ministro?" "Yo no lo escucho, el ministro grita. Nunca me pidió un café".* Lo llamamos al mozo y le dice al ministro: "*Mucho gusto, si usted quiere café pídame un café. Yo se lo traigo, pero no grite".* Hasta el mozo con la limitación que tenía era más poderoso que el ministro.

Este es el entramado que funciona en el estado. La lógica del funcionamiento del Estado es un entramado muy complejo donde juegan los poderes de la Constitución, el parlamento, la justicia, el poder ejecutivo, los sindicatos, las provincias, los medios de prensa, los intereses internacionales, o sea, es tan grande el entramado que gobernar un país es una cosa tan difícil que alguien dijo que un presidente que llega hace la mitad de las cosas que quiere, y la mitad de las que no quiere, porque más de una vez tiene que hacer cosas que ni pensó hacerlas y la tiene que hacer para que su gobierno sobreviva.

Hay una herramienta que a mí me tocó vivirla desde adentro, por eso valoro lo que es. Es la universalidad del presupuesto, el presupuesto es la mayor toma de decisiones organizada que tiene una nación. Cuando llegan esa cantidad de libros impresionantes llenos de números, son decisiones. Decisiones de cómo se reparte, cómo va a ser la jubilación que ha cobrado una persona, cómo va a ser el equipamiento de las Fuerzas Armadas, cómo van a ser las rutas del país, cómo van a ser el nivel de los salarios, cuando se va a pagar de deuda. Todo eso son decisiones acordadas. Cuando el congreso las vota delega la ejecución en el poder ejecutivo, pero para llegar a esa etapa hubo que cumplir leyes, hubo que cumplir acuerdos, hubo que cumplir discusiones, y centralmente llegar a un plan, que es el presupuesto. Que básicamente lo que trata de hacer es acotar las decisiones discrecionales. Un presidente tiene muy pocas decisiones discrecionales e incluso hasta las permitidas por la ley, después en general tiene que rendir cuentas. Cuando hace uso de una partida reservada, o cuando hace algún gasto por fuera del presupuesto, etc. Estamos discutiendo las vacunas del plan vacunatorio y que fue una decisión discrecional no penada por la ley, pero discutida en los tribunales, por lo tanto, hay que decir que, en el entramado del poder, las decisiones son muy complejas y difícilmente pueda una sola persona tomar decisiones por sí misma que cambien sin el consenso inevitable. No hay nadie que no consensúe. Los que hemos vivido de cerca los gobiernos sabemos que hasta los más malos consensúan, hasta los más malos acuerdan. Sacar una ley en el Congreso no es un tema de cuatro gritos, hay que convencer a muchas voluntades, y eso es consenso.

A nosotros nos tocó una etapa de la vida del parlamento que compartimos con compañeros de todas las bancadas, que decíamos que era un poco los que armonizábamos en la vida nacional, porque nos peleamos con todas las ganas que teníamos, pero a la hora que había que poner los acuerdos básicos para que el país funcionara, nos sentábamos y lo hacíamos, porque sabíamos que por encima nuestro estaba la nación.

Bueno nosotros tenemos la dicha de vivir en un sistema democrático donde el poder emana del voto popular. Pese a quien le pese a mucha gente, cada dos años en Argentina se vota desde hace 40 años, y la gente con su voto decide, más allá de la diligencia, de las situaciones, cada dos años la democracia se renueva. Y ese tema, creo que para tomar una referencia al retorno de la democracia, se hizo sobre la base de los partidos políticos, refrendada por la Constitución, le guste o no le guste a muchos comunicadores sociales, el sistema institucional de

la Argentina es de los partidos políticos, e incluso las alianzas se hacen con los partidos políticos. No se puede hacer nada fuera de los partidos políticos, porque así se decidió en la constitución del 94, y así comenzó la democracia en este país, y empezó con un sistema bipartidista, porque si bien había partidos minoritarios, en definitiva dos grandes partidos decidieron y gobernaron toda esta etapa.

Dr. Juan Manuel Casella y CPN Oscar Lamberto

La primera experiencia que se hizo, no para mejorar el país sino para ganarle al gobierno que estaba, fue la **Alianza** del 99. Ahí fue la primera experiencia de una alianza política, donde no se juntaron los que pensaban iguales, se juntaron los que pensaban en contra de. Es la forma de ganarle a fulano. Este es el primer problema de una alianza política, cuando se hace para ganarle a alguien porque después no puede gobernar si no están los elementos básicos de un acuerdo estructural para gobernar. Yo gané, pero después me tengo que sentar y ahora ¿qué hago?, pero yo no pienso igual que el otro, y ahí cuando un gobierno se bloquea, porque cada cual tira para su lado.

En el 2001 estalló la crisis y ahí hay una experiencia que es destacable en la Argentina, cuando nadie se hacía cargo, se hicieron cargo los partidos, se hizo cargo el parlamento, y tuvimos una experiencia de un gobierno parlamentario que funcionó, y fíjense en el momento de la crisis, donde había que tomar las decisiones más duras, más difíciles, fue el parlamento quien las tomó, y no es cierto que este era ineficiente, aunque tampoco éramos superhéroes. Éramos los mismos de siempre, nada más que en esa situación, se tomaron las medidas que hubo que tomar, se aguantó lo que hubo que aguantar, y el país salió.

Yo acá reconozco que, haciendo pronóstico, soy un desastre. Viendo el resultado de las elecciones del 2003 donde nadie llegó al 30%, uno dice bueno acá es el momento del acuerdo, en todo el mundo donde nadie llega al 30% se juntan por acuerdo. Bueno pasó todo lo contrario, pasó un gobierno mucho más concentrado, más verticalista, y que cambió un poco el concepto de lo que veníamos teniendo, y se hizo otro tipo de democracia, con condiciones que evidentemente tenemos que analizar en estos momentos.

Cuando yo llegue al Congreso tuvimos una reunión con una delegación de Diputados chinos. Entonces el chino nos pregunta: "¿Y ustedes a quién le debe? ¿quién los manda?" Nosotros veníamos de la renovación, no nos mandaba nadie, hacíamos reuniones de bloques, discutíamos, etc.

El verticalismo es un sistema democrático distinto, que tiene sus problemas y que concentra la toma de decisiones en una sola persona. Se digitan las candidaturas, o sea, yo elijo el candidato no porque tenga condiciones sino porque es mío, y tengo que responder a mi jefe, entonces yo no tengo que preocuparme del territorio, de cuidar mi votante, de convencer al que me sigue, yo tengo que agradar al jefe, entonces cuando hablo, hablo para el jefe, tengo que decir cosas lindas. Entonces de eso va a depender que yo vuelva como Diputado. Esto castiga el debate evidentemente, o sea, si yo no me imaginaba siendo Diputado, no lo fui en ese momento, si tenía que votar la 125, yo hubiese votado por el campo, porque vivo en el campo, entonces si yo pierdo la referencia, y mi referencia no es el votante sino el jefe, hago las macana que hicieron muchos, que votaron en contra de sus propios intereses.

Tomando un poco lo de **Novaro**, nosotros estamos en presencia de alquimias electorales. Tenemos elecciones dentro de poco y estamos viendo cómo se preparan ejércitos para confrontar, juntando tropas, al

estilo de la tropa de la Guerra de Ucrania, donde van mercenarios de todo tipo, bueno el tema es ganar.

En los regímenes parlamentarios, se llegan a acuerdos de gobernabilidad, y después bueno si no se atiende, se llama a elecciones. Nosotros tenemos un régimen presidencialista, o sea que, llegado el acuerdo, el colegio cardinal elige un papa y después el papa que tiene la voluntad de Dios, hace lo que quiere. Por eso es muy difícil en un régimen presidencialista hacer acuerdos, porque siempre tiene que haber uno que manda, aunque mande con limitaciones.

Un párrafo final, nosotros estamos en una nueva etapa de nuestra historia económica, y no solamente en la Argentina, sino en el mundo. Estamos entrando en la era digital. La era digital está cambiando los modos de producción, y cuando cambian los modos de producción cambian las relaciones sociales. Hay cosas que nosotros no entendemos, somos parte de la era industrialista, y también lo que tiene en lo social la digitalización es que se terminan las representaciones, nadie usa más intermediarios, o sea, están en crisis los sindicatos, los partidos políticos, la iglesia. ¿Por qué? porque yo tengo acceso directo, no tengo que pedirle permiso al caudillo de mi pueblo, me junto arreglo y lo hago. Esto está generando una nueva realidad que sin duda se ve en las elecciones. Entonces si el candidato no convence, o no va a votar, o vota uno hoy, y mañana vota lo contrario. Está primando en casi toda América Latina el voto en contra, o el voto sorpresa; con el agravante que son gobiernos que no duran porque son tan efímeros como el hecho de apretar un botón en el teléfono. Voté hoy, mañana voto otra cosa, entonces hoy lo voté, pero no lo aguanté después, etc. Esto está pasando en el Perú, está pasando en Chile, o sea, experiencias de que cambiaron la estructura de los partidos políticos, y son gobiernos muy efímeros. Nosotros no tenemos un liderazgo hegemónico a la vista, hay que construirlo. Hacen falta acuerdos, en un marco que es muy complicado, o sea, tenemos una realidad económica, social, y política muy complicada.

Con el entramado de situaciones, no hay soluciones mágicas, gane quien gane, hay que tomar decisiones y cualquier decisión que tome va a tener impacto en lo económico, en lo político, en lo social. Entonces ¿Por qué creen que nosotros tenemos el 9% de inflación? porque no sabemos la receta, aunque supuestamente todo el mundo la sepa. Lo que pasa es que la receta para parar con la inflación es tomar decisiones, que es el tema de esta charla, y las decisiones tienen costo, entonces no pagamos costo o creemos que no pagamos costo, pero la

única verdad de la contabilidad de la partida doble es todos los gastos se pagan. Entonces si yo no tomo las decisiones, dejo que la inflación avance total alguno lo paga, pero ¿quién lo paga? los pobres. Entonces creo que es la hora de tomar decisiones, esperando que sea con la madurez de la dirigencia política.

CPN Oscar Lamberto

Exposición del Dr. Juan Manuel Casella

Juan Manuel Casella es abogado por la **Universidad de Buenos Aires (UBA)** y político perteneciente a la **Unión Cívica Radical (UCR)**. Fue elegido Diputado Provincial en la Provincia de Buenos Aires, ejerciendo el cargo de 1973 a 1976, viendo interrumpido su gestión por el Proceso de Reorganización Nacional. Más tarde, se desempeñó como Diputado Nacional, de 1983 a 1984 renunciando a su cargo para ejercer como ministro de trabajo durante la presidencia de **Raúl Alfonsín**. Posteriormente volvió a ser electo como Diputado Nacional desde 1997 a 2001.
Fue candidato a Gobernador de la Provincia de Buenos Aires en 1987, y candidato a vicepresidente de Argentina acompañando al candidato a presidente **Eduardo Angeloz** en 1989. También fue Embajador argentino en Uruguay durante el gobierno de **Fernando De la Rúa**. Fue secretario general de la **Unión Cívica Radical** desde 2011 hasta 2015.

Los organizadores de este evento nos han propuesto hablar sobre las decisiones. Agradezco que me hayan convocado y espero estar a la altura del propósito.

Voy a hacer dos o tres aclaraciones personales. Primero, yo no soy un técnico, soy un político. Por lo tanto, me refiero al tema de las decisiones a partir de la experiencia que he recogido como político. En segundo lugar, lo que voy a decir sirve en democracia. Los gobiernos militares, o los gobiernos de fuerza, aportan otro elemento a la decisión, que es la fuerza, mientras que en democracia lo que tenemos que aportar es legitimidad y consentimiento. En tercer lugar, la participación política está fundada básicamente en el deseo del hombre común de escuchar, y decidir con su voto. Ese procedimiento, ese método, es esencial para lo que la República significa.

Cuando hablamos de la política ¿Qué queremos decir? ¿Qué es la política? Voy a tomar dos extremos, ***Maquiavelo*** decía que la política es la lucha por el poder, pero otro señor que era más o menos contemporáneo de ***Maquiavelo***, estamos hablando del siglo XVI, se llamaba ***Althusius***, y dijo algo que me pareció muy interesante. Dijo que la política es una simbiótica. La simbiosis, es la circunstancia en que dos cuerpos distintos se asocian para vivir en común. Eso sucede en botánica y en el mundo animal, organismos que se juntan para abastecerse recíprocamente de lo que necesitan, y esa simbiosis los favorece a los dos. Cuando ***Althusius*** dijo que la política es una simbiótica, aludió no ya a la búsqueda del poder, sino al carácter de convivientes que tienen los seres humanos. A partir de ***Althusius*** pienso que la política es el arte de organizar la convivencia.

Por supuesto, toda organización de convivencia requiere una conducción, y ahí aparece el ámbito de la decisión. ¿Sobre qué se aplican las decisiones? sobre las políticas públicas, las decisiones de que estamos hablando, son decisiones vinculadas con esas políticas.

¿Qué son las políticas públicas? Son los programas de acción desarrollados desde el Estado, para orientar la conducción de la sociedad.

Se presume y esto para mí es importante, que las decisiones vinculadas con políticas públicas están apoyadas en una visión de la sociedad, en un cierto tipo de ideología, no giran en el vacío. Según quien gobierne, según el partido político que gana las elecciones, tendremos una orientación determinada, porque ese partido expresa una forma de ver la realidad, eso que yo llamo visión, que orienta su paso por el poder. Decidir significa elegir entre múltiples alternativas. Esa elección apunta a una meta determinada. Cuando decidimos, decidimos buscando algún resultado que tiene que ser coherente con lo que nuestra ideología, nuestra visión de la sociedad, nos está indicando.

El proceso de toma de decisiones, simplificando el método, obedece a tres etapas. En primer lugar, el análisis de los problemas a resolver. Para tomar una decisión, primeramente, se debe saber cuál es el problema a resolver y sus causas, no solamente el problema sino las causas de ese problema. Los problemas pueden ser coyunturales, o estructurales. Los problemas coyunturales, tienden a ser resultados burocráticamente porque son problemas comunes. Los problemas estructurales requieren una visión más amplia y un mayor nivel de información.

Una vez que se ha analizado el problema, viene la elección de la alternativa. Frente a un problema, hay diversos caminos para solucionarlos, son alternativas de las que hay que optar por alguna de ellas. La importancia de la decisión está vinculada con el número de personas afectadas y la cantidad de recursos comprometidos, es decir, la elección tiene una importancia mayor cuando más gente afecta, la decisión tiene una importancia mayor, cuantos más recursos del Estado compromete. La cantidad y calidad de la información adquirida con carácter previo a la decisión, determinará el nivel de certeza, o certidumbre que adquirirá. Para tomar una decisión de carácter estructural, básicamente hace falta estar dotado de una buena información acerca de cuál es el problema, sus causas y cuál es el efecto que tendría la decisión que vamos a tomar. La cantidad de información es esencial para evaluar adecuadamente la elección de la opción que tenemos que aplicar.

La tercera etapa es la ejecución de la decisión en concreto, y esa decisión debe ser transmitida con claridad para que todo el mundo la comprenda. Estamos hablando, reitero, de un régimen democrático. Por lo tanto, la participación social es fundamental, la comprensión social es fundamental para la sustentabilidad de la decisión.

Las políticas públicas, como acaba de mencionar **Lamberto** con más extensión y más precisión que yo, no dependen, exclusivamente del Estado. El Estado es el encargado de decidir, pero no actúa solo. ¿Por qué no actúa sólo? Porque los problemas que padece una sociedad implican la existencia de una agenda en la que están inscriptos muchos actores políticos, no solamente el Estado, muchos actores sociales, muchos actores económicos, y entre ellos, aquellos que representan intereses concretos potencialmente afectados por la decisión. Los intereses concretos presionan sobre la naturaleza de decisión a tomar y, por lo tanto, el que toma la decisión tiene que tener presente cuáles son los sectores que van a ser afectados, y cuál es la capacidad de confrontación que tienen los sectores afectados. Medir esa posibilidad es fundamental para que la decisión sea sustentable y la sociedad acompañe ese marco decisorio.

La doctrina –yo dije que soy un político y no un técnico, por lo tanto, recurrí a los técnicos para ver qué pensaban de esto- elaboró distintos marcos teóricos para definir las decisiones. El primer modelo es el que se denomina "modelo de racionalidad absoluta", es un modelo abstracto e ideal, en donde la decisión debe ser óptima, y debe ser aceptada. Ese modelo no existe en la concreta realidad, porque no hay posibilidad de tomar una decisión en estos términos. Por lo tanto, es un marco utópico de inexistencia real. El segundo modelo es el que se denomina "de ajustes marginales", es decir, se toma una decisión, se examina la realidad, y a partir de examinar la realidad y poner en marcha la decisión, se van procesando pequeños ajustes, que van sosteniendo la viabilidad de la decisión. Un importante pensador, ***Jürgen Habermas***, también desarrolló un modelo que se denomina "modelo pragmático". ¿"En qué consiste el modelo de decisión pragmático? Pretende conciliar la razón científica y los criterios y evaluaciones políticas. Es decir, quiere darle a la decisión política, un sustento de carácter técnico, que sea coherente con el objetivo final. ¿Cómo se logra esa relación, entre el aporte técnico y la presencia política? **Habermas** dice que se debe recurrir a un diálogo público entre expertos y políticos, que habilite formas de empatía, y aprendizaje, a partir del reconocimiento del carácter escaso de los recursos materiales que es uno de los límites, y también el tiempo que juega un papel fundamental en la toma de decisiones y sus efectos.

Novaro decía que los acuerdos corren el riesgo de no ser sustentables porque en sus efectos se postergan en el tiempo y la sociedad no los percibe, pierde la tolerancia, entonces el acuerdo cae, por lo tanto, el tiempo es un factor determinante para la eficiencia de una decisión política.

Lo que también vale la pena tomar en cuenta y parece central que lo hagamos, consiste en que el sistema de toma de decisiones, cualquiera sea el modelo que usemos, tiene que evaluar la realidad objetiva de la sociedad a la que se va a referir, y por eso vale la pena repasar un poquito cómo está la sociedad argentina de hoy, para ver cuál es el espacio que tenemos para tomar decisiones.

En primer lugar, hay un problema institucional, una cuestión institucional. Argentina es un país federal, es decir, hay decisiones que se toman en el ámbito nacional y hay 23 decisiones que se toman en el ámbito provincial, lo que genera un potencial espacio de contradicción. La "Ley de Coparticipación" es el máximo ejemplo que podemos exponer. La Constitución determina la necesidad de "Ley de Coparticipación", fija un plazo para sancionarla, y sin embargo la Argentina de hoy no tiene una "Ley de Coparticipación", porque es imposible articular los intereses nacionales y de 23 provincias.

En segundo lugar, Argentina hoy a mi criterio, presenta un sistema político debilitado, desordenado, y contradictorio y, por lo tanto, el ámbito propio de la decisión final que es el estado, no está dotado de las mejores condiciones de funcionamiento. ¿Por qué digo que está debilitado, desordenado, y contradictorio? porque entre otras cosas, voy a dar un ejemplo, tiende simultáneamente a la polarización y a la dispersión. Cuando hablamos de grieta hablamos de tendencia a la polarización, cuando observamos la realidad de los partidos políticos argentinos en este momento, vemos una tendencia a la dispersión que es exactamente el escenario contrario al de la polarización. Además, la política Argentina de hoy - y esto no es una crítica para los demás, yo soy político- la política Argentina de hoy, incluye actores que están caracterizados por un pragmatismo especulativo, que ignora el largo plazo como dimensión necesaria. Los problemas económicos y sociales de la Argentina son estructurales, y por lo tanto el largo plazo es un factor decisivo para el acierto, tenemos que ver a dónde vamos, a partir de procedimientos de solución que requieren tiempo, y no van a causar el efecto inmediato al que **Novaro** aludió. Sin embargo, la mayor parte de los actores políticos argentinos actuales, ignoran el largo plazo, y actúan con un pragmatismo coyuntural, que impide proyectar la solución. A mi criterio, la campaña electoral de hace dos años atrás y el desarrollo de la presente campaña electoral, está demostrando con toda claridad esa tendencia al pragmatismo de corto plazo, que tiene la política argentina.

Voy a mencionar a **Botana**, que ha planteado públicamente, el hecho de que hemos pasado de una democracia de partidos, a una democracia de candidatos, y esa expresión de Botana, es totalmente cierta. El candidato piensa en el resultado electoral, los partidos políticos deben pensar en el mediano y largo plazo para proyectar un desarrollo compatible con el progreso y el crecimiento de la sociedad. Además de esta tendencia al cortoplacismo y este pragmatismo de la dirigencia política, no de la dirigencia en total, sino de un sector importante la dirigencia política, coincide con otro factor negativo: el estado que debe ser el actor de las decisiones es hoy ineficiente y corrupto, y un estado ineficiente y corrupto, no opera como debe operar un estado serio.

Por último, y este último punto de la situación nacional es trascendente, la Argentina social vive un drama, nosotros estamos viviendo un drama social en la Argentina, 40% de pobreza, 60% de pobreza entre los jóvenes, 40% de trabajo en negro, eso ya nos está indicando la dimensión de nuestro problema, y de este problema de pobreza solo se sale en el largo plazo, por lo tanto la política sustentable, las políticas que deben aplicarse a la Argentina de hoy, requieren coincidencias de fondo, porque no habrá posibilidad de salir estos problemas estructurales si no se encuentra esa coincidencia.

¿Cómo toman decisiones los partidos políticos argentinos actualmente? Depende de qué partido hablemos. Hay partidos más institucionales que toman decisiones a partir de la aplicación de una carta orgánica, que trae determinados organismos internos, que son los dotados para tomar decisiones. Hay partidos que obedecen a la presencia de una personalidad importante, son más clubes de admiradores que partidos políticos. Existen partidos políticos que dependen de caudillismo personales, y esto implica la centralización de la decisión, con el riesgo que implica la concentración de la decisión en una persona. Acuérdense lo que decía **Alfonsín**, "*no voten hombres, voten ideas, los hombres se mueren, se equivocan o claudican, las ideas permanecen*". Un partido excesivamente atado a un caudillo corre el riesgo de la muerte, del error, o de la claudicación.

Estos partidos, este sistema político argentino, con los defectos que acabo de señalar, tienen un problema mayor. Es la importancia que ha adquirido el dinero en las decisiones políticas. Si no tomamos en cuenta esta influencia, podemos caer en ingenuidades elementales. Tenemos que estar prevenidos frente a la influencia del dinero en el ámbito de la decisión política, no estoy hablando de coima, no estoy hablando de delito, estoy hablando del dinero como objetivo político central.

Novaro habló de las coaliciones. Me voy a atrever a decir alguna cosa sobre lo mismo. En términos simples ¿qué es una coalición?

es un acuerdo entre partidos que conservan su identidad, pero tienen como objetivo competir electoralmente y gobernar en forma conjunta. Las coaliciones son un instrumento más próximo a los sistemas parlamentarios de gobierno, no al presidencialismo que tiene la Argentina, esto no implica que no haya coaliciones en Argentina, pero implica una cierta dificultad operativa posterior. Europa registra la existencia de coaliciones exitosas de largo plazo, por ejemplo, el modelo italiano. Después de la Segunda Guerra Mundial, apareció aquello que los periodistas llamaban *"pentapartito",* es decir una coalición de cinco partidos que gobernaron en Italia por más de 40 años. Había un partido fundamental, que era la **Democracia Cristiana** en ese momento y alrededor de la **Democracia Cristiana** se conseguía esa eficiencia política, a partir del acuerdo de la coalición.

Es importante señalar que la coalición no implica subordinación. Cada partido político que Integra una coalición preserva cuidadosamente su identidad, porque la coalición sirve en la medida que cada partido que la integra cubra su propio espacio político, y lo sostenga. No hay subordinación, no puede haber subordinación. Cuando hay intento de subordinación la coalición necesariamente fracasa. ¿Cuál es la experiencia Latinoamericana? Ha habido y sigue habiendo coaliciones exitosas en Latinoamérica, una fue Chile después de la caída de **Pinochet**, durante varios años. Durante varios periodos políticos, las coaliciones gobernaron, gobernaron exitosamente. El ejemplo más notorio actualmente es Uruguay, donde gobierna una coalición del **Partido Colorado** y del **Partido Blanco**. El **Partido Colorado** sigue existiendo pero gobiernan en conjunto para poder competir exitosamente con el fuerte impulso que adquirió el **Frente Amplio**, bajo la conducción de **Seregni**.

¿Hay experiencias de coalición en la Argentina? Si las hay. La concordancia en los años 30 fue un acuerdo político que terminó deformado por el fraude, se sostuvo a través del fraude, pero fue un ejemplo de coalición. El intento del 45 del que participó el radicalismo en la **Unión Democrática** también fue una coalición electoral. La **Alianza** fue una coalición que tuvo éxito también en un determinado momento. Por lo tanto, el recurrir a las coaliciones es posible, aun en un sistema presidencialista.

¿Porque mi partido la **Unión Cívica Radical**, integra hoy una la coalición? A mí me parece que es por lo siguiente y discúlpenme los radicales. Me parece que la crisis del 2001 que fue tan costosa desde el punto de vista social y desde el punto de vista económico, debilitó la representatividad social del radicalismo, y ese dos y medio punto de votos en la posterior elección presidencial, determinó que el radicalismo pensase y decidiese acumular fuerza con otros sectores, con el propósito de recuperar presencia. ¿Cuál es la condición negativa

de la coalición que nosotros integramos? Hay una notoria contradicción en los planteos de fondo entre los dos socios de la coalición y eso en algún momento se va a sentir. De cualquier manera, yo creo que hay que mantener esta coalición, porque es el momento de las coaliciones en la Argentina, el **Frente de Todos** también es una coalición. En este caso, también tiene una razón negativa original, el fraccionalismo, la tendencia de dispersión, a la división. El esfuerzo de creación del **Frente de Todos** fue para evitar la profundización de la tendencia a la dispersión que el peronismo estaba manifestando públicamente, y que sigue manifestando en este momento.

Para terminar, creo que la toma de decisiones implica necesariamente poseer una idea clara acerca de cuáles son los problemas, acerca de la base ideológica sobre cómo resolver los problemas, y creo que la Argentina en este momento está padeciendo de una falta de conceptos en el plano político, que hacen difícil los funcionamientos adecuados de las coaliciones. Creo que esta democracia de candidatos que estamos viviendo, debe ser sustituida por una nueva democracia de partidos, de partidos que tengan ideas claras, y hayan estudiado los procedimientos para salir del enorme problema social que estamos padeciendo. Si no logramos encontrar ese camino, no podemos ser optimistas. Muchas Gracias.

Lic. Humberto Roggero y Dr. Juan Manuel Casella

Análisis y comentario finales del Dr. Hugo Luis Dalbosco

Hugo Luis Dalbosco es Licenciado en Ciencias Políticas por la Pontificia **Universidad Católica Argentina (UCA),** Magíster en Administración y Políticas Públicas por la **Universidad de San Andrés (USAL)** y Doctor en Ciencias Políticas por la **Universidad Católica Argentina (UCA).** Es profesor de múltiples disciplinas en la **Universidad Católica Argentina (UCA)** y en la **Universidad Austral** además de ser el director de la Maestría en Gestión del Sector Público en la **Universidad Católica Argentina (UCA).** Además, fue Supervisor Sectorial de la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología del **Ministerio de Cultura y Educación de la Nación** (1977-82), Coordinador del Área de Regionalización de Programas Científicos y Tecnológicos de la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología de la Presidencia de la Nación (1982-1987) y Administrador Gubernamental con destinos sucesivos en el **Ministerio de Economía**, en el **Instituto Nacional de la Administración Pública**, en el **Banco Hipotecario Nacional,** en el **Ministerio de Justicia**, en el **Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)**, en la **Jefatura de Gabinete de Ministros**, en el **Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)** y en el **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**.

A mí me toca hacer una síntesis, y es muy difícil hacer una síntesis sin que se pierda la riqueza de cada una de las exposiciones, así que los primeros traicionados van a ser los expositores, y los segundos traicionados va a ser el auditorio.

Marcos Novaro habló de las coaliciones, el Dip. **Lamberto** hizo énfasis en la complejidad del estado, y finalmente el Dip. **Casella** habló del proceso de toma de decisiones, y de cómo el sistema político argentino más o menos está preparado frente a eso. Entre las cosas que dijo el Dip. **Casella,** el dio una definición de coaliciones que seguramente **Marcos** suscribe, que es una asociación entre organizaciones partidarias. Sin embargo, las coaliciones no solo en la Argentina, en este momento tienen un alto ingrediente personalista, en donde las personalidades o las personas implicadas, a veces están por encima de las organizaciones. Eso tiene que ver a mi juicio, con una tendencia que se da en la política a nivel mundial, y que es lo que ***Bernard Manin*** llamó la metamorfosis de la representación, en la cual aparecen fenómenos nuevos que no son proyectados por los partidos políticos, sino que tienen una vida previa en los medios de comunicación. Es decir, estos fenómenos nuevos no están sustentados por el sistema político exclusivamente, sino que están sustentados por un complejo cultural, tecnológico, y comunicacional que es mucho más amplio, y eso ha tenido como uno de los efectos, una cierta disminución de los partidos políticos, porque

en muchos casos conservan formalmente la capacidad de nominación, o de postulación, pero los hipotéticos postulados por los partidos políticos tienen que manifestar una repercusión previa.

En ese tablero de imágenes pongamos, por ejemplo, se habló acá del acuerdo entre **Cafiero** y **Alfonsín**, en su momento, pero **Cafiero** y **Alfonsín** eran los presidentes de los dos partidos más importantes, que juntos reunían el 84% del electorado. Entonces, ellos eran referentes de un partido, valían tanto como los jefes del partido, pero valían por el partido, si ustedes piensan cómo se elegían o cómo llegaban los dirigentes políticos antes, pueden por ejemplo tomar lo que yo supongo que fue la carrera del Dip. **Casella**. Empezó en su Avellaneda natal con los militantes primero, digamos trabajando en el partido, etc., hasta que su figura fue creciendo, y en un momento dado fue postulado por el partido. Ahora es al revés, primero, tienen una repercusión en la opinión pública, en los medios de comunicaciones, etc., se arman como candidatos como diría **Casella**, y después buscan el refugio del partido. Para no poner un ejemplo nacional, ***Trump*** cuando decidió lanzarse a la política, pensó primero en el **Partido Demócrata**, y terminó siendo candidato y presidente de los **Republicanos**. Entonces estos fenómenos nuevos, de los que está lleno, tanto en los países centrales, como en otros países incluso en la Argentina, surgen a veces con un discurso antipolítico. "*Somos la nueva política, somos distintos, somos otra cosa, no somos la casta*" como dice ahora, el famoso candidato **Milei**. Entonces, estos subordinan al partido de alguna forma, la plataforma del partido, la orientación del partido, y la estrategia del partido, va a depender de la repercusión que este tiene la opinión pública.

Y entonces, los candidatos tienen como una suerte de poder de prerrogativa sobre la orientación del partido. Por consiguiente, las coaliciones se hacen sobre organizaciones partidarias que, aunque tengan mucho caudal de votos, son débiles en el sentido que no pueden controlar a los fenómenos que cobijan circunstancialmente.

Por lo tanto, para ponerlo en una perspectiva casi inmediata, estas coaliciones están condenadas al éxito. La fórmula política tiene que cosechar dividendos rápidamente para poder invertirlos en la reproducción de la misma forma política. Entonces uno puede decir que la esperanza de vida al nacer de las coaliciones es un poco escasa si los ponemos en los términos nuestros, que tenemos elecciones cada dos años, o cada cuatro años, y bueno se arma la coalición, lo primero es la incógnita del año par como nos va, lo segundo es la ansiedad del año impar de si ganaremos las elecciones, y lo tercero es la resiliencia

para el resto del mandato. O sea, ver cómo nos acomodamos de nuevo. Parece que las coaliciones posibles en Argentina no están unidas por el amor, sino por el espanto, es decir, para parafrasear a **Borges**, son a programáticas en muchos aspectos.

Cuando el Diputado **Lamberto** habló de la complejidad del Estado, mencionó varias veces la palabra entramado que es una serie de hilos que se entrecruzan de formas aleatorias, etc., habló de las 23 jurisdicciones, además de la jurisdicción nacional, etc. Si esas coaliciones y las coaliciones que se arman tienen reflejo legislativo, ahí el entramado todavía es mucho más complejo, y aparece lo que yo llamo de una forma no crítica, el epigonismo. Es decir, los jefes locales tienen epígonos, técnicamente son las personas que adoptan el pensamiento, o el comportamiento de otros que son sus referentes en las cámaras, entonces todo lo que se teja a nivel nacional, supone ser tejido, destejido, y retejido en las coaliciones, en las cámaras, etc. Eso puede ser muy bueno, en el momento de respaldar por ejemplo ciertos acuerdos, pero también puede ser fatal para deshacerlos y tener que construirlos de nuevo. Entonces el proceso de toma de decisiones tiene una complejidad mucho más grande. Y en toda esa complejidad, muchas veces se pierden las intenciones originales, y el producto, es el producto que sale en lo menos malo, o lo que pudimos conseguir como política pública.

En todo esto además parece la burocracia, que es la que parece que tiene un carácter *jánico*, es decir, tiene dos caras. Por un lado, es la que sostiene los acuerdos cuando no hay acuerdos. **Lamberto** hablo del presupuesto, el presupuesto se organizó con la ley de administración financiera, y en las distintas crisis que he tenido que observar dentro del estado, y como analista llegué a la conclusión de que cuando ninguna otra cosa funciona, cuando a nadie se le cae una idea de la cabeza, lo único que está funcionando es el sistema de administración financiera, con el presupuesto a la cabeza, pero no solamente van al presupuesto a la cabeza.

Finalmente hay una vieja regla en el análisis de las políticas públicas que dice que el éxito de una política pública es inversamente proporcional a la cantidad de personas, a la cantidad de participantes, en las distintas etapas del ciclo. Fíjense que nosotros tenemos que tomar decisiones de políticas públicas, en una coalición, en un sistema de coaliciones, cada vez más amplias, pero que son débiles, y eso significa un verdadero desafío para el que tenga que manejar esa coalición, y para que tenga que ser el referente último del proceso de toma de decisiones, sea

el presidente y el otro sea el líder de la oposición, el filósofo ***Husserl*** decía, que en los momentos críticos lo que tiene que hacer uno es, volver a las experiencias originarias, es decir, volver al principio, tal vez tengamos que volver 40 años atrás.

Dr. Hugo Luis Delbosco

PREGUNTAS

1) *¿Cuál es el papel de los líderes y los miembros individuales en la toma de decisiones dentro de una coalición, existe un liderazgo centralizado, o se fomenta la participación, y la autonomía de los miembros?*

Dr. Marcos Novaro.
Hugo dijo algo sobre el tema de la personalización de las fuerzas políticas que me parece que es un dato de la historia política Argentina. Siempre hemos elegido más jefes que instituciones. Y es también un dato del presente, la personalización de los vínculos entre votantes y líderes ha avanzado. Estos a veces se convierten en candidatos de partidos después de tener tantos seguidores de *Twitter*, o sea, acumulan en *Twitter* y después buscan a ver qué partido los recibe. Efectivamente es así, ahora yo de todos modos diría que los partidos no tienen otra que adaptarse a esas reglas, lamentablemente eso pasa en todos lados del mundo, o sea, están obligados a adaptarse a esas reglas, y yo diría que en general lo han entendido, los partidos son mucho más abiertos en comparación con el radicalismo de los años 80, no me quiero meter en el terreno escabroso de la memoria del Dr. **Casella**, pero era un partido que tenía dificultades para incorporar a extrapartidarios. Atendamos a lo que cuenta, sino, **Juan Sourrouille** sobre sus dificultades con el partido, cómo lo tenía que convencer de cada punto de su programa y lo mucho que le costaba. Hoy ese tipo de cosas son mucho más fluidas, me parece que los partidos están más abiertos, obligadamente han tenido que aprender a mediar con liderazgos que son muy heterogéneos y que es muy difíciles de controlar de dónde emergen.

Dr. Hugo Luis Dalbosco.
El ingrediente personalista se dio por épocas y **Tommy** dice que hay en la historia, épocas de historia río, y épocas de historia teatro, entonces en la historia de teatro, uno ve los personajes en el escenario y son los que juegan un papel. En la historia de río, no había nadie, pasa el río y sigue pasando, y bueno tal vez sea uno de los ingredientes. Hay que ver este la estatura de los personajes que están en el escenario, ahora si dan para seguir con la obra, o para seguir en el río, eso es un poco el tema. También ha perdido mucho ingrediente de personalidad vigorosa de la política argentina.

CPN Oscar Lamberto
Creo que no hay ninguna regla, no se puede definir un liderazgo. Los liderados existen y son todos distintos, incluso creo que el hecho más fabuloso de la historia argentina fue la generación del 80 donde eran

todos distintos, y sin embargo durante 40 años llevaron un proyecto adelante. Entonces no hay un único modelo. Incluso un gran presidente que fue **Alvear** fue tan bueno que pasó ignorado por la historia, y ni los radicales lo reconocen, y creo que él fue el gobierno más exitoso que tuvo el radicalismo en cien años, y para Juan confrontaba con líderes carismáticos, y a lo mejor no lo era.

Lic. Carlos Bercum, Dr. Marcelo Lopez Arias y Dr. Daniel A. Basile

2) *¿Cómo se establecen las prioridades y la agenda política dentro de una coalición, se lleva a cabo un debate interno, o se siguen directrices preestablecidas?*

CPN Oscar Lamberto
Cómo se fijan las prioridades, bueno eso sería la primera racionalidad, o sea, qué es lo que tiene que atender un gobierno, estamos en paz, estamos en guerra. Un gobierno en guerra atiende la guerra, tenemos cañones, tenemos comida; tenemos un gobierno en paz, bueno mejoramos las condiciones de vida de la gente, mejoramos la educación. La ley 1420 fue una cosa increíble, cuando a alguien se le ocurrió educación laica, libre, gratuita, y obligatoria, firmado por **Julio Argentino Roca**, que se le atribuyen a **Sarmiento**, pero el presidente fue **Roca,** pero de cualquier manera jugaban los mismos para el mismo equipo. Esas son las decisiones trascendentes, después todos tuvieron este más y menos, algunos enamoraron más, otros menos,

otros pasaron a la historia por sus cosas. Yo no creo que haya ninguna regla, uno toma liderazgos históricos como el de **Moisés** que llegó al pueblo, 40 años por el desierto lo siguieron para encontrar la tierra prometida. Hay cosas que yo creo que no están en los libros, a nosotros nos tocó conocer de cerca un personaje tremendamente seductor que era **Carlos Menem**. Él en su presencia irradiaba un atractivo, más allá de cualquier racionalidad, y eso no está en los libros. Es un don con el que se nace, como hoy un **Messi** que juega al fútbol. Fuera de cualquier regla, también hay políticos, y creo que esos son los que marcan la diferencia, pero yo en esto no creo que haya reglas.

Dr. Juan Manuel Casella
Para que una coalición funcione adecuadamente es necesario que se articule desde el punto de vista interno de tal manera que las diferencias sean superadas por las coincidencias. Dije durante la exposición que la coalición es un conjunto de partidos de distinto origen, que se juntan para ganar una elección, y gobernar. Hay veces en que la forma de ganar una elección después impide gobernar, y acá voy a mencionar a otro radical. Alguna vez le escuché decir a **Ricardo Balbin** que lo que sirve para ganar, muchas veces no sirve para gobernar. Para que la coalición sea exitosa, tiene que ganar la elección para llegar al poder, pero tiene al mismo tiempo que tener la suficiente consistencia, como para poder gobernar. Y esa consistencia se logra cuando se articulan objetivos de manera orgánica. Eso requiere un trabajo muy paciente, mentalidades muy equilibradas. Lo que nosotros necesitamos en Argentina es recuperar paciencia y equilibrio.

CONCLUSIONES

Dr. Marcos Novaro.
El debate ha sido muy interesante y enriquecedor. Yo me quedo con una impresión de cierto escepticismo respecto de las posibilidades de que el sistema funcione mejor, y quisiera plantear una muy matizada disidencia con respecto a ese escepticismo, en el sentido de que efectivamente la democracia Argentina ha dado hasta ahora gobiernos bastante deficientes, y en los últimos años uno podría decir que la deficiencia se ha ido incremento, ha ido agravándose, pero me parece que el sistema como tal ha sobrevivido, y comparado con países vecinos que tenían sistemas políticos mucho más consolidados, hoy no estamos tan mal. O sea, allí donde el presidencialismo de coalición daba lecciones a toda la región, Chile, Brasil, hoy es casi imposible formar gobiernos, o los gobiernos son cada vez más precarios, y países que tienen solamente instituciones económicas, que los mantienen de pie porque si fuera por sus instituciones políticas estarían en un caos completo, el caso de Perú por ejemplo, sus democracias ha ido funcionando cada vez peor, se mantiene milagrosamente en pie solo por sus instituciones económicas, porque tienen un Presidente **Banco Central** que es el único que parece que ser capaz de poner un poco de orden en la situación. Argentina no está tan mal en esa comparación. Y comparado con nuestra historia creo que hemos hecho cierto aprendizaje, que todavía no se ha podido trasladar a una gestión de gobierno más eficaz, pero me parece que va a pasar. Los actores han sobrevivido, las instituciones algo han aprendido, y **Dalbosco** decía recién algo importante, "*es muy difícil formar coaliciones, cuando vos tenes partidos muy débiles*", y tanto **Lamberto** como **Casella** hacían mención a esta precariedad de nuestros partidos en comparación con cómo eran esos partidos cuando la democracia comenzó, o sea, tanto para radicales como para peronistas hay una nota justificada de pesimismo, porque sus partidos funcionaron mejor décadas atrás, no ahora. Es cierto también, sin embargo, que han aprendido a convivir con otras fuerzas, que otras fuerzas son capaces de complementarse con ellas, y yo diría que hay una luz de esperanza, o sea, en ese sentido me parece que la democracia podría sorprendernos, tal vez estamos viendo principalmente la parte vacía del vaso.

Rafael Pascual, Mg. Eduardo Arraiza, Dr. Diego Ferreyra y Lic. Cristina Guevara

CPN Oscar Lamberto

Como alguien dijo una vez, que como este era un país bendecido por Dios, yo siento que sí, creo que es bendecido por Dios, porque nos da tantas oportunidades que no lo podemos destruir, y vamos a tener muchas oportunidades, o sea, si nosotros tenemos dos personas sensatas capaz de decir miren paramos la pelota por un ratito, ordenamos cuatro cosas, de vuelta tenemos arriba a la mesa el cuerno de la abundancia. Nos damos cuenta que no podemos prescindir del campo, y que es un aliado, no un enemigo, que tenemos vaca muerta que está al borde de empezar a escupir petróleo y gas, tenemos el litio, o sea, hay chances de volver a ser una tierra prometida, será cierto eso que decía, que como se quejaban porque Dios le había dado tanto a la Argentina, y dijo bueno mando cuatro ineptos que gobiernen y nivelo con los demás. Bueno espero que esta vez se pongan las pilas, y se den cuenta que más allá de los egos personales, de las miserias de candidatos, y dirigentes, hay un país, y felizmente ese país tiene muchas vacunas, una de las vacunas es contra la idiotez, así que yo soy optimista con mi pueblo, y con lo que espero va a pasar en Argentina, lógicamente hay que ayudarla con algunas medidas correctas.

Dr. Juan Manuel Casella
Para no parecer demasiado escéptico voy a coincidir con **Novaro**. Pero voy a tratar de buscar la razón. La razón fue la enorme legitimidad que alcanzó la idea de democracia. El hecho de juzgar a los responsables de la represión indiscriminada, el juicio a las juntas fue un sello fundamental, una razón fundamental de la recuperación de la legitimidad del sistema.

Cuando yo iba a la Facultad hace muchos años, se hablaba de democracia real, y democracia formal. La democracia formal, eran los partidos, las instituciones, el Congreso, y la democracia real, era la calle. El drama que la Argentina vivió en la década de los 70, demostró que las formas eran importantes, incluso para defender la vida. Esa experiencia fue asumida por la sociedad argentina, que respondió a la extraordinaria convocatoria de **Alfonsín** cuando decidió juzgar a las juntas, eso le dio legitimidad al sistema democrático, eso le dio 40 años de vida al sistema democrático. ¿Por qué?, porque eliminó la tutela militar, lo que nosotros veníamos padeciendo era una tutela militar desde el 30 hasta el 83, y ahí estaban las Fuerzas Armadas como factor definitorio de la realidad política Argentina. Eso terminó con el juicio a las juntas. Ahora tenemos otro problema que deslegitima y es la desigualdad económica, el drama social. Si no nos aplicamos a superar también el drama social, vamos a ir perdiendo legitimidad paso a paso, porque la gente ya no cree en muchas cosas. Gracias a Dios el pueblo acompaña hasta ahora al sistema democrático, no le pidamos al pueblo que tenga una paciencia inagotable, si no le damos respuestas a las necesidades del hombre común.

Dr. Hugo Luis Dalbosco.
Ahora es más fácil hacer una síntesis porque los tres fueron optimistas, así que me voy a sumar al optimismo, y muy probablemente para decirlo en términos que utilizó Marcos, puede ser que, ante la imposibilidad de conformar una coalición confrontativa, tengamos casi la necesidad de formar una coalición consociativa, con diálogo, con diálogos incluso cruzados, y en los diálogos bilaterales, a la Argentina no le va tan mal, hay alguna confrontaciones, etc. Pero hay cierto tipo de encuentros, por ejemplo, se armó un consejo económico y social donde se pudieron sacar algunos acuerdos muy a futuro, entonces bueno probablemente la salida sea por una coalición consociativa, lo suficientemente consistente y sostenible en el tiempo.

TOMA DE DECISIÓN
EN LA POLÏTÍCA

CONCLUSIONES FINALES

La idea del presente Ciclo de Conferencias y de su adaptación literaria surgió a partir de un proyecto que venimos desarrollando en teoría de la decisión, que tiene otras aspiraciones futuras, y también de un trabajo que leímos del Dr. **Marcos Novaro**, y que nos pareció un buen disparador para lanzar este ciclo. Decidimos realizarlo junto con el **BID** debido a la importancia y la incidencia que tiene en nuestro país. Valoramos y agradecemos profundamente el interés que han tenido por realizar actividades y proyectos en forma conjunta en temas tan importantes para el desarrollo de nuestra sociedad.

Hemos tenido paneles de lujo, con una excelencia política y académica a destacar. No es fácil exponer y explicar La Teoría de la Decisión y como ésta misma impacta en los espacios políticos de Argentina, en los Organismos Internacionales y en la Política Exterior; pero creo que lo hemos logrado con éxito. Con esto, buscamos unir el mundo del conocimiento y la academia con la política, que es un camino que tenemos que trabajar para fortalecer y potenciar dicha unión. Superando las famosas grietas y avanzando en la búsqueda de una síntesis común de pensamiento y acción. Esperamos que nuestra contribución sea de ayuda para ambos mundos.

En una reflexión personal, la decisión dentro de la política tiene que ver con la alianza de poder que construye un gobierno. Y estoy convencido, debido a los muchos años de haber estado del otro lado, que muchas de las cosas que fueron planteadas por los expositores son una descripción extraordinaria de la realidad y de las complicaciones que tiene.

Desde la historia de mi militancia política, donde entre otras cosas fui siete años presidente de bloque, del oficialismo, de la oposición y tuvimos un gran protagonismo en buscar una solución a la crisis del 2001, puedo decir que los planes de gobierno y los gobiernos responden a alianzas de poderes, que deben tener objetivos claros y comunes. Y además de eso, deben actuar pensando en el bien común, algo que en nuestro país parece que se ha olvidado. Si no hay una estrategia de poder que permita articular un plan de gobierno y una dialéctica entre política y economía, termina en el fracaso de ambos. Porque ni la política respalda la economía, ni la economía da la respuesta a la política; se necesitan. Es muy complicado y por eso a mí me gustó tanto el disparador del Dr. **Marcos Novaro** porque era volver a poner en la centralidad un tema tan importante como la decisión política.

Lic. Humberto Roggero y Dr. Daniel A. Basile

Quiero señalar una cosa elemental ¿cómo mejoramos la política? ¿Cómo la mejoramos y le incorporamos instrumentos y elementos para que las decisiones sean eficaces, positivas, y sirvan al bien común de los ciudadanos y del país? La decisión es una ciencia, que tiene un desarrollo muy importante en otras áreas del conocimiento y no se ha desarrollado lo suficiente en el área política. Este desarrollo que estamos haciendo acá es una contribución de acercamiento entre el mundo de la academia y el mundo de la política. Buscando extenderles las herramientas necesarias para que sepan cómo se pueden usar mecanismos tan importantes como la toma de decisión, en la política específicamente y como así, ésta última se puede mejorar.

Al mismo tiempo, en este ciclo hemos debatido sobre un planteo que forma parte del mundo global: ¿El mundo se maneja de las corporaciones o se maneja de los estados nacionales? Dicho debate

es más que interesante en esta lucha que involucra poder y disputas naturales. Acá hay una realidad, se decía que el mundo global reduce las decisiones nacionales porque tienen a coincidir con la decisión de los organismos internacionales que organizan y le da gobernanza al mundo. En segundo lugar, nosotros tenemos una constitución, que por alguna razón a veces difícil de entender, hemos puesto los acuerdos internacionales por encima de leyes nacionales.

La idea de este ciclo no fue la de debatir como confronta el mundo global y las entidades supranacionales con el estado nacional, sino que la idea de este ciclo fue aportar desde el debate y sus posiciones, una síntesis que le permita avanzar y trabajar de forma conjunta a las organizaciones internacionales, instituciones que son tan necesarias para el mundo, con las realidades nacionales y regionales de cada uno de los países y cada uno de los continentes.

Para mí ha sido un honor haber participado de este ciclo donde se ha manejado un nivel, una jerarquía y una profundidad de análisis que lamentablemente en la política argentina actual se ha perdido. Parece que en las acrobacias pragmáticas de este momento estas cosas no se discuten. Vivimos actualmente en la política de los *coaching* y los publicistas. Hay que entender que la política no es solamente cuestión de imagen, aunque yo no niego la importancia de la trayectoria. No se puede tener encarnaduras sin verbo, hacen falta los verbos SER, IR, QUERER: ¿Qué somos? ¿A dónde vamos? ¿Qué queremos? ¿Cuál es el proyecto de país que buscamos? Tener esto claro es algo mucho más importante que el liderazgo.

En el excelente panel que compartimos con el Señor **Oscar Lamberto** y el Dr. **Juan Manuel Casella**, recuerdo la historia de este último. El Dr. **Casella** empezó militando en Avellaneda y fue siguiendo toda la acción militante con compromiso, responsabilidad, y convicciones. Y no preguntaba cuánta plata había, preguntaba qué hacemos, y a dónde vamos. Estos son los valores que nosotros tenemos que reinsertar en la política argentina e incorporarlos a los jóvenes. Y hablo de los jóvenes ya que ellos suelen imitar ejemplos, y lamentablemente la política argentina en estos últimos tiempos, lo que no está dando son muchos ejemplos. Solo oportunismo del momento. Por eso, siento que es necesario que estos jóvenes entienden la importancia de la toma de decisiones y que aquellos que quieran adentrarse en el ámbito de la política puedan ser buenos decisores que le puedan dar a la política, la mejora que tanto necesita.

Por último, quiero compartirles una reflexión. Durante mi vida aprendí que la historia de Argentina no la hicieron los de mi partido, la historia argentina la construimos entre todos, los que coincidían, los que no coincidían, los que coincidíamos a medias. La construcción de nuestro país es la historia de todos. Todos somos protagonistas y construimos la historia por igual. Es por ello por lo que debemos ver más allá de nuestra ideología personal. Tenemos que superar la sectorización para potenciarnos como sociedad. Ojalá podamos lograrlo.

Lic. Humberto Roggero
Diputado de la Nación (MC)
Presidente IEERI

CONGRESO DE LA NACIÓN
ARGENTINA

I.E.E.R.I
INSTITUTO DE
ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y DE
RELACIONES INTERNACIONALES

EDITORIAL
del Círculo de Legisladores

BID