

# ***La lógica del presidencialismo segmentado***



**Luis Tonelli**

Junio 2018

**cece**

# La lógica del presidencialismo segmentado

Luis Tonelli (UBA)<sup>1</sup>

## Introducción

La irrupción de CAMBIEMOS en la vida política argentina trajo aparejada una serie de consideraciones y debates sobre la naturaleza del nuevo fenómeno, sus características fundamentales y su impacto sobre la política argentina. Discusión que ha ido variando dado que, por un lado, el gobierno que llegó al poder en el 2015 ha enfrentado diferentes escenarios que afectaron su consideración por parte de los analistas y, por el otro, el debate ha seguido el pulso de la confrontación política en un contexto polarizado.

La coyuntura, de ese modo, ha teñido con sus urgencias y sus oscilaciones todo el debate, en el que inicialmente se puso en duda la capacidad de gobierno de CAMBIEMOS, luego se anunció que inauguraba una nueva hegemonía política, para volver a cundir el pesimismo sobre su efectividad gubernativa. Todo sin solución de continuidad.<sup>2</sup>

Este trabajo intenta poner en perspectiva estas bruscas y típicas oscilaciones de la coyuntura argentina al poner su foco sobre los aspectos estructurales e institucionales del gobierno de CAMBIEMOS, y de ese modo -se espera- sacar conclusiones de más largo aliento.

Uno de los problemas claves para asegurar la gobernabilidad en las democracias contemporáneas es cómo neutralizar el veto que poseen ciertos actores del sistema político, ya sea por el lugar de poder que le brinda el rol que cumplen en ciertas instituciones (p.ej. Cámara de Diputados), o bien, en ciertas organizaciones (p.ej, un partido político) y que, de este modo, pueden bloquear las políticas públicas que intenta generar la Presidencia.<sup>3</sup>

El sistema institucional de gobierno argentino está caracterizado en términos formales por una división de poderes típica del presidencialismo, multiplicada por los tres niveles de gobierno implicados por su federalismo, la cual ha generado un singular *trade off* entre política nacional y políticas provinciales y, últimamente, hasta políticas locales.

Para neutralizar los actores de veto resultantes de tal complejo sistema institucional la ciencia política ha considerado como práctica habitual en las democracias consolidadas su

---

<sup>1</sup> Carrera de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

El autor agradece los comentarios de Ernesto Sanz, Jesús Rodríguez, Enrique Vaquié y de los asistentes al seminario del GRUPO OLIMPIA del 6 de junio de 2018, eximiéndolos de toda responsabilidad frente a los conceptos y apreciaciones aquí expresadas.

<sup>2</sup> Como excepciones, subrayó el libro del sociólogo Gabriel Vommaro. La Larga Marcha de CAMBIEMOS. La construcción silenciosa de un proyecto de poder. Siglo XXI Editores, y de un integrante clave del equipo de Campaña de CAMBIEMOS, Cambiamos de Hernán Iglesias Illia. Sudamericana. Muy buena información sobre el proceso de construcción y el estilo de gobierno puede ser encontrada en el libro de Ignacio Zuleta Macri Confidencial, Planeta. Aunque ambos se concentran en la fase genética de CAMBIEMOS, ya que fueron escritos a poco del triunfo de Mauricio Macri.

<sup>3</sup> Aquí se sigue al clásico en la materia: George Tsebelis Jugadores con Veto. Como funcionan las instituciones políticas. Madrid. Fondo de Cultura Económica. 2007.

homogeneización partidaria, la construcción de coaliciones y la realización de pactos de gobernabilidad<sup>4</sup>.

En la Argentina, sin embargo, esas prácticas no han tenido estabilidad dado el carácter saliente de la figura presidencial, las crisis recurrentes, o bien ellas han quedado fagocitadas por el carácter centrífugo de la competencia política. Todo lo cual ha redundando a una serie de prácticas para-institucionales conocidas habitualmente como “decisionistas”, que son el corazón del así llamado “hiperpresidencialismo argentino” y su “democracia delegativa”.<sup>5</sup>

Sin embargo, el Presidente Mauricio Macri ha proseguido un camino diferente. En vez de unificar y homogeneizar coalicionalmente a los actores de veto o realizar un *by pass* decisionista ha, en cambio, tratando de aislarlos para reducir su poder político y así negociar desde una posición de poder el levantamiento del veto potencial a sus políticas. Parfraseando a Richard Neustadt -el famoso estudioso de la presidencia estadounidense-<sup>6</sup> cuando decía que en ese país “aquello que las instituciones dividen, los partidos políticos no unen”, aquí podría decirse que **“aquello que las instituciones dividen, el Presidente Macri lo ha mantenido aún más dividido”**.

De este modo, ha quedado establecido un peculiar “presidencialismo segmentado” donde cada arena institucional relevante ha sido tratada desde la Presidencia en su lógica particular, como en una *Big Corporation*, en la que cada división que la constituye trabaja aisladamente abocada a financiar, producir y comercializar sus productos específicos (desde perfumes hasta automóviles).

Claro está que el “presidencialismo segmentado” está muy lejos de ser un esquema eficiente de gobierno. Su problema central es que insume ingente cantidad de recursos de todo tipo ya que la multiplicación de los actores de veto implica, consecuentemente, también el crecimiento exponencial de las negociaciones y de los pagos destinados a levantar la “barrera” de la no-cooperación de actores claves.

En lo que sigue del artículo:

1) se considerará como, en un contexto de desnacionalización partidaria sumada a la complejidad de un sistema presidencialista y federal, la adopción de prácticas gerenciales típicas de las corporaciones privadas y el rechazo del presidente Macri a la política tradicional, han generado un esquema de gobernabilidad que se denominará aquí “presidencialismo segmentado”.

2) se pasará revista a los diferentes “segmentos” más importantes implicados en la lógica de este peculiar esquema de gobernabilidad, teniendo en cuenta las ventajas iniciales que presentó y los problemas crecientes a los que contribuyó a producir.

---

<sup>4</sup> Ya precisadas tempranamente en el trabajo seminal de Leonardo Morlino, “Consolidación democrática: definición, modelos, hipótesis” en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, N° 35, 1986 [http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_035\\_03.pdf](http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_035_03.pdf)

<sup>5</sup> Para nombrar el trabajo quizás más conocido internacionalmente, Guillermo O’Donnell “Democracias Delegativas”, en *Disonancias. Críticas Democráticas a la Democracia* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007). En 2010 O’Donnell presentó en el Club Político una aplicación de su modelo a los regimenes emergentes “nacionales y populares, bajo el título de “Revisando la democracia delegativa” [http://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho\\_politico\\_II/biblio/unidad3/Democracia-delegativa-actualizacion-O-Donnell.doc](http://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad3/Democracia-delegativa-actualizacion-O-Donnell.doc)

<sup>6</sup> Richard Neustadt, *Presidential Power*, New York: Wiley, 1960

3) ya en las conclusiones, se analizará brevemente los esquemas alternativos de gobernabilidad que se le abren al Presidente, concluyendo que para una etapa caracterizada por escasez de recursos y volatibilidad, pareciera conveniente institucionalizar ciertos parámetros de gobernabilidad en la forma clásica de un pacto con la oposición leal. Pero para ello, es precondition necesaria institucionalizar un gobierno de coalición, cosa por la que el Presidente Macri no ha demostrado interés hasta el momento.

## **DESNACIONALIZACIÓN, TERRITORIALIZACIÓN Y COALICIONES**

Una preocupación inicial en la reflexión sobre la irrupción de CAMBIEMOS se centró en torno a la estabilidad de un gobierno coalicional a la luz del malogrado ejemplo que fue la experiencia de la ALIANZA. Algunos estimaban que al igual que su antecesora, la nueva coalición podría enfrentar tanto las dificultades gubernativas que en el pasado experimentó todo gobierno no peronista sumadas a las complejidades propias de una coalición entre fuerzas completamente diferentes en términos organizaciones, cultura política y procedencia social. Discusión impaciente que adelantaba el final sin esperar a que el fenómeno se desplegara con su lógica propia.

Ya en el poder CAMBIEMOS, la misma actividad de gobierno se encargó no solo de aventar los augurios más negativos hacia ella, sino que le dio al debate un giro de 180 grados: especialmente, después de las elecciones de renovación parlamentaria, desde las usinas del pensamiento opositoras se empezaron a escuchar advertencias sobre una potencial hegemonía de la “derecha” que encarnaría el Gobierno del Presidente Macri.

Fue quizás este sorpresivo éxito de CAMBIEMOS, no solo electoral sino, fundamentalmente, también en su capacidad para generar gobernabilidad, el que ha llevado en los análisis a privilegiar su accionar en la coyuntura. Un punto de partida de los estudios que, por el contrario, han considerado sus aspectos estructurales ha sido una serie de trabajos académicos inscriptos en la creciente literatura sobre las “coaliciones políticas multinivel en sistemas presidencialistas”. Para algunos trabajos, CAMBIEMOS es una coalición electoral y parlamentaria, pero otros se animan en calificarla de coalición de gobierno, y hasta de hablar de un gobierno de coalición<sup>7</sup>.

Más allá de las cuestiones definicionales, la ausencia en la Argentina de una tradición de gobierno de coalición en un sistema que ha sido definido como “hiperpresidencialista” contrasta con la necesidad de construir coaliciones al menos para ganar las elecciones, dada las alteraciones que ha sufrido el bipartidismo inicial argentino. La emergencia de terceras fuerzas, de la de “política de candidatos”, la fragmentación, la desnacionalización y la territorialización de la política se cuentan entre los elementos centrífugos que han debilitado a las organizaciones partidarias argentinas.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> José Natanson ¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha. Ed. SXXI. 2018. Vommaro, Gabriel. “La centroderecha y el cambio cultural argentino”. NUEVA SOCIEDAD. Julio Agosto 2017 <http://nuso.org/articulo/la-centroderecha-y-el-cambio-cultural-argentino/>. Entrevista a Facundo Cruz en Nuevos Papeles: <http://www.nuevospapeles.com/nota/5254-facundo-cruz-cambiemos-seguira-siendo-una-coalicion-de-gobierno-minoritario>

<sup>8</sup> Para la creciente desnacionalización del sistema de partidos ver Luis Tonelli “Bajo el Imperio del Oximoron: las relaciones gobierno nacional-gobiernos provinciales como el bajo continuo de la política argentina” III Congreso de la SAAP. Mar del Plata. 1993; Marcelo Leiras Todos los caballos del Rey. Buenos Aires. Prometeo. 2007. \_ Edward Gibson y

Lejos de determinar una sola respuesta institucional, la tensión genera un arco de posibilidades de gobernancia presidencial, dada las posibilidades de combinación que brindan la multiplicidad de “arenas” institucionales con su lógica propia.

La literatura ha enfatizado los problemas implícitos cuando el oficialismo no controla estas arenas políticas, especialmente al emplear la categoría de Gobierno Dividido, cuando el Congreso está dominado por una mayoría diferente que la del partido del Presidente, cuya consecuencia es el Presidencialismo Bloqueado. Sin embargo, inicialmente CAMBIEMOS no solo se las arregló para tener un considerable éxito parlamentario de las iniciativas presidenciales importantes, sino que desde la misma presidencia se ha alentado esa situación de descoordinación inter arenas institucionales y de heterogeneidad intra arenas institucionales.

Estas aparentes contradicciones son en realidad un producto secundario de las estrategias presidenciales de construcción de poder personal y gobernabilidad vis a vis los recursos de poder de los que dispone el Presidente y de las limitaciones que enfrenta. Las características contemporáneas del sistema político argentino le han permitido al Presidente Macri aprovecharse del esquema de división de poderes y del federalismo, para desarrollar en cada una de sus “arenas” o “segmentos” institucionales estrategias maximizadoras diferentes.

Este “presidencialismo segmentado” se convirtió en un dispositivo sui generis de gobernabilidad que ostenta una lógica propia que se resiste a ser analizada desde los conceptos más tradicionales que presuponen la necesidad de homogeneizar partidariamente para coordinar las diferentes dimensiones, o segmentos, como se llamarán aquí, del sistema político argentino.

La autonomía relativa de cada segmento institucional es utilizada tanto por la Presidencia para, como se decía, someter a una división de trabajo a los actores que quedan especializados así en cada una de ellas, como para intentar controlarlas adoptando las estrategias particulares más eficientes que se adapten a sus situaciones específicas.

El presidencialismo segmentado, de todos modos, es un producto evolutivo: su posibilidad se debe a las transformaciones y alteraciones que ha tenido el sistema político en la Argentina durante el ejercicio ininterrumpido de la democracia desde 1983. Claro está que, hablar de su posibilidad, es también considerar que el Presidente podría optar por otros esquemas de gobernabilidad presidencial.

Una característica fundamental del presidencialismo argentino, es que es el Presidente quien tiene la responsabilidad mayor en la construcción del esquema de gobernabilidad de su gestión -a partir de decisiones intencionales, efectos colaterales no queridos de sus decisiones y las limitaciones contextuales-. De este modo, el primer mandatario tiene, en teoría, la posibilidad de elegir entre un menú de opciones de gobernabilidad (aunque esto no significa que dicho esquema sea elegido conscientemente, funcione como se esperaba, o que se acerque siquiera formalmente a lo que se pretendía de él).

---

Julieta Suárez Cao. "Competition and Power in Federalized Party Systems", Documento de trabajo N° 1, Northwestern University, Northwestern. 2007; Juan Manuel Abal Medina (comp.). La política partidaria en Argentina ¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos? Buenos Aires. Prometeo, 2011.; Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina (Ed.). Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina, Buenos Aires. Prometeo, 2014; Carlos A. Varetto, Las múltiples vidas del sistema de partidos en la Argentina. Villa María, EDUVIM, 2017.

La variedad de esquemas de gobernabilidad se multiplican con el aumento de la fragmentación de la política argentina: como ya se ha dicho, el entrecruzamiento de un sistema de división de poderes clásico en su formato y un sistema federal bastante *sui generis* en su funcionamiento acentúa su des-coordinación con las tendencias a la desnacionalización partidaria, la territorialización de la política y el desalineamiento electoral que se ha acelerado a partir de la crisis del 2001.

Por ejemplo, nada inhibió *per se* que el Presidente se decidiera al inicio de su gestión por un esquema coalicional de gobernabilidad, distribuyendo los puestos claves en el Gabinete Presidencial a través de una negociación con los líderes de los partidos que integraron la coalición electoral y yendo a pactos de gobernabilidad formalizados con alguna de las fuerzas de la oposición en el Congreso.

La lógica del presidencialismo segmentado pareciera la consecuencia de aplicar un modelo de gestión gerencial, típica de las corporaciones privadas. Ese verticalismo dirigencial típico de las corporaciones privadas ha redundado en un reforzamiento interno del poder presidencial, que tiene como correlato el impedir que surjan otras figuras de relevancia política en el campo nacional del oficialismo, siguiendo el principio de *divide et impera*.

El Presidente ha preferido este esquema de gobernabilidad, pese a que al sostenerse en acuerdos ad hoc e informales insume costos de negociación más altos, al multiplicarse los actores con veto institucionales que consiguen recursos a cambio de su apoyo a las decisiones que impulsa el poder ejecutivo<sup>9</sup>.

## LAS INSTITUCIONES DEL PRESIDENCIALISMO SEGMENTADO

La formación de gobierno en un sistema “parlamentario de manual” es bien conocida: los resultados electorales son convertidos por el sistema electoral en términos de bancas parlamentarias, y el partido (o la coalición) que reúne una mayoría de bancas formará gobierno, integrando ese gabinete parlamentarios electos.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Costos de negociación aquí es un sinónimo de costos de transacción, en la tradición teórica iniciada por Ronald Coase. Para una síntesis de esa literatura y del problema de la medición de los costos de transacción ver: Ning Wang. “La medición de los costos de transacción: una reseña incompleta”. The University of Chicago The Ronald Coase Institute. 2003. – Traducción: Enrique A. Bour

[http://ebour.com.ar/ensayos\\_meyde/Wang%20-%20La%20medicion%20de%20los%20costos%20de%20transaccion.pdf](http://ebour.com.ar/ensayos_meyde/Wang%20-%20La%20medicion%20de%20los%20costos%20de%20transaccion.pdf)

Aquí se utilizará libremente su aplicación a las organizaciones por Oliver Williamson en su Mercados y jerarquías: Su análisis y sus implicaciones antitrust. México : FCE, 1991 Dice Wang: “*Dentro de esta tradición de investigación, los costos de transacción proporcionan la clave para comprender formas alternativas de organización económica y arreglos contractuales. Lo importante es el costo de realizar transacciones en una forma organizativa o contractual en relación con otras. (...) Además, en estudios empíricos, los costos de transacción no son directamente medidos. Ciertas variables proxy, como la incertidumbre, la frecuencia de las transacciones, la especificidad de los activos, el oportunismo, etc., son utilizadas en su lugar, las que se cree que afectan críticamente el costo de las transacciones.*” (Wang -op.cit- Pag. 4).

<sup>10</sup> Para un buen resumen de las características del parlamentarismo y del presidencialismo “de manual” ver: John Carey, John M.. “Presidencialismo versus parlamentarismo”. Postdata, (11), 121-162. 2006.

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012006000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012006000100006&lng=es&tlng=es).

Si dicha mayoría se desmorona por razones políticas antes de las elecciones, también lo hará el gabinete, debiéndose formar una nueva mayoría. También, el Primer ministro tiene la prerrogativa de llamar a elecciones anticipadas, o a pedir un voto de confianza, que si llega a ser negativo implicará convocar a elecciones -los casos reales de gobierno parlamentario se acercan o se alejan de este parlamentarismo de manual, llegando a darse “gabinetes minoritarios” en no pocos casos, cuyo funcionamiento es consentido por el parlamento.

El presidencialismo exhibe un funcionamiento completamente diferente: el Presidente es elegido en una votación distinta y particular de la de los miembros del poder legislativo y puede elegir a quien quiera como sus miembros del gabinete de gobierno. Tiene un mandato fijo que no depende del voto de los miembros del Congreso, salvo en el *impeachment* o Juicio Político (que reviste una gravedad mayor, y un mecanismo más exigente y engorroso que el que supone el fin de una coalición de apoyo parlamentario).<sup>11</sup>

Lo que aquí importa para la argumentación es el carácter disociado entre las elecciones y la formación del gabinete que presenta el presidencialismo, completamente diferente del parlamentarismo donde hay una doble relación entre elecciones y gabinete: una coalición parlamentaria elige al Primer Ministro y los miembros de su gabinete son parlamentarios.

En el parlamentarismo, si no se alcanza una negociación por la integración del gabinete, la coalición parlamentaria se desmorona y el Gobierno no se forma. En el presidencialismo, el Presidente tiene autonomía relativa de la coalición parlamentaria, y los Presidencialismos tienen que lidiar muchas veces con un gobierno dividido, o sea con una o las dos cámaras del Congreso en manos de opositores, caso que en la Argentina es situación habitual para los gobiernos no peronistas. El sesgo mayoritario y el sesgo partidario a favor del peronismo, hace que el Senado haya estado dominado constantemente por esta fuerza política<sup>12</sup>.

La lógica sistémica de la gobernabilidad presidencial reza que es conveniente poseer una mayoría estable en el Congreso, y de lo que se deduce la importancia de construir una coalición electoral amplia, y fomentar su consolidación con acuerdos partidarios que se plasmen en una integración coalicional también en el Gabinete Presidencial.

Sin embargo, esta no es la lógica del Presidencialismo Segmentado: en él, el Presidente aprovecha que las instituciones de la división de poderes se solapan con las instituciones del federalismo político y fiscal y el sistema electoral, y mantiene separados los segmentos institucionales así constituidos, en las antípodas de la lógica “naturalmente” unificada parlamentaria. De este modo, en el “presidencialismo segmentado” conviven en adyacencia el segmento electoral, el segmento del Poder Ejecutivo, el segmento federal, el segmento parlamentario, el segmento comunicacional, etc, todos interactuando radialmente con el Presidente y su staff más cercano.

---

<sup>11</sup> Ver Pérez Liñán, Aníbal.. “El impacto de la democratización en las crisis presidenciales: Un análisis de lógica difusa”. *Postdata*, (11), 193-222. 2006.

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012006000100008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012006000100008&lng=es&tlng=es)

<sup>12</sup> Ernesto Calvo, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi, Juan Facundo Labanca, “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina,” in Ernesto Calvo, Juan Manuel Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: EUDEBA 2001

## EL SEGMENTO ELECTORAL

Que un tercer partido, de origen municipal, de la Ciudad de Buenos Aires, haya llegado a la Presidencia en el 2015 por medio de un acuerdo partidario con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica es, ya de por sí, un indicador de las transformaciones sufridas por el sistema político desde 1983. Algunos de dichos cambios han sido producidos por reformas institucionales, siendo el caso más importante, la sanción de la Constitución de 1994; otros, sin embargo, han sido producidos por la evolución del sistema mismo.

Claro está que todavía hay un indicador más exótico de dichas transformaciones: la victoria de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires, que se impuso sobre la legendaria máquina electoral clientelística, venciendo al experimentado (y cuestionado) candidato del peronismo, Aníbal Fernández en la carrera por la Gobernación.

Dicha fragmentación se expresó en un evento que revela el estado de nuestro sistema de partidos: en las elecciones presidenciales del 2015 fue un ballottage muy ajustado el que decidió quien sería el presidente. Y esto a pesar de que, en los hechos, el sistema electoral presidencial en nuestro país implica tres vueltas electorales (las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias -P.A.S.O.- , la Primera Vuelta y el Ballottage).

Hubiera sido esperable que, al brindar las P.A.S.O. información perfecta sobre el poder electoral de cada presidenciable, en la primera vuelta imperara el voto estratégico descartándose las terceras opciones. Más aún, cuando el ballottage argentino consagra presidente al candidato que consigue el 45% de los votos positivos o bien, 40%, sacándole una ventaja de más de 10 puntos al segundo.

Sin embargo, la primera vuelta no decidió las elecciones dado que ninguno de los participantes llegó a obtener más del 40% de los votos, y fundamentalmente porque el tercero, Sergio Massa obtuvo el 21,39% de los sufragios. De allí, que fue fundamental el armado coalicional de CAMBIEMOS para obtener así el caudal de votos que permitió finalmente el triunfo de la fórmula Mauricio Macri-Gabriela Michetti. El PRO (lo mismo que la Coalición Cívica) pese a tener un puñado de candidatos con popularidad nacional y ser muy efectivo en el plano de la nueva comunicación política, carecía de una estructura y una cobertura política territorial, cosa que si podía proporcionar la UCR.

En ese camino hacia la constitución de CAMBIEMOS fue decisivo el trabajo previo que culminó en la Convención de la UCR de Gualeguaychú, que aprobó a) integrar una coalición con el PRO y la Coalición Cívica; b) participar con fórmula propia en las P.A.S.O. de esa nueva coalición opositora en formación, c) permitir que en los distritos las coaliciones tuvieran que ver con las realidades locales (las coaliciones de geometría variable, como las definió Jesús Rodríguez) y d) redactó un documento de pautas programáticas que debían plasmarse en el Programa de Gobierno de dicha coalición.

Sin embargo, la conducción del PRO tenía una idea muy diferente del modo de organizar la campaña electoral y a la postre el gobierno. En primer lugar, el interés por armar una coalición a través de un acuerdo partidario provino fundamentalmente de los socios que integraron CAMBIEMOS antes que del PRO. Macri pretendía un acuerdo bilateral con aquellos dirigentes



radicales que quisieran apoyarlo; en cambio la conducción radical en manos de Ernesto Sanz apostó en institucionalizar un acuerdo, canalizándolo a través del órgano natural partidario, la Convención Nacional de la UCR y permitir luego coaliciones en otros niveles diferentes a la construida a nivel nacional.

La tendencia de Macri y sus dirigentes principales a negociar de modo bilateral e informal causaba que importantes dirigentes radicales con dominio electoral provincial, caso Gerardo Morales, que insistía en incorporar a Sergio Massa -dadas sus necesidades de una coalición amplia para vencer al peronismo en Jujuy- quedarán marginados. Esto habilitaba como posibilidad un escenario donde CAMBIEMOS no alcanzara a descontarle menos de 10 puntos al candidato del FPV, Daniel Scioli, y por lo tanto, no evitaba su triunfo si este obtenía 40 % de los votos en primera vuelta (algo también plausible). Los números finales de la primera vuelta fueron 37,08% para Scioli, 34,15% para Macri, y 21,39% para Massa; o sea, cuatro puntos hicieron toda la diferencia).

En segundo lugar, aunque la victoria en el ballotage le dió finalmente la razón a Macri y a sus asesores de campaña en no incorporar a Sergio Massa al armado para derrotar al Frente para la Victoria, su triunfo fue por una luz de menos de punto y medio, ya que obtuvo 51,34% en una segunda vuelta, donde lo que gana uno lo pierde el otro.

Una idea previa, sostenida por algunos dirigentes radicales y también por empresarios y formadores de opinión antikirchneristas, fue que Sergio Massa como candidato a la gobernación de Buenos Aires y Mauricio Macri como candidato a la presidencia constituirían un ticket imbatible que arrastraría el voto nacional en una segunda vuelta.

Ciertamente, la candidatura de Massa a Gobernador de la Provincia de Buenos Aires aparecía con más chances que la candidatura de una, en ese momento, ignota candidata por CAMBIEMOS, María Eugenia Vidal. Sin embargo, el triunfo de Vidal fue un enorme batacazo -basado en el aumento en la participación electoral luego de las P.A.S.O., ya que Aníbal Fernández retuvo en las elecciones generales gran parte del voto que había optado por su contrincante interno, Julián Domínguez y toda la discusión previa se volvió ociosa.

Los estrategas del PRO consideraban que, con Massa como gobernador, existía el peligro de que la mitad de sus votos presidenciales "peronistas puros" se dirigieran hacia Scioli y que alcanzado así el 45% de los votos, fuera presidente sin necesidad de ballotage. En la segunda vuelta, unos 2 millones de votos que votaron por Massa en primera vuelta finalmente se inclinaron por Scioli, y si lo hubieran hecho antes en la primera vuelta, habría quedado consagrado directamente presidente.

Sin embargo, como esos votos de Massa provenían mayoritariamente de la provincia de Buenos Aires, es plausible hipotetizar que su candidatura a la gobernación retuviera un parte importante de ellos -aunque hubiera habido corte de boleta- presentando CAMBIEMOS un perfil más atractivo para el voto peronista no kirchnerista -lo cual también hubiera ampliado el margen de victoria en la segunda vuelta-. Por otra parte, al estar en la primera vuelta la opción de Adolfo Rodríguez Saa, una cantidad de esos votos peronistas no kirchneristas podrían haber recalado allí, sin ir a Scioli.

En realidad, la estrategia planteada por Macri y sus estrategas tuvo éxito fundamentalmente porque el candidato del FPV -por las razones que fuera- en la primera vuelta siguió manteniendo

un discurso que alienó al centro, que fue capturado parte por Massa y parte por CAMBIEMOS. Cuando en la segunda vuelta, Scioli, encontró la cuadratura del círculo de ir hacia el centro del electorado sin despertar las iras del kirchnerismo, denunciando el ajuste que Mauricio Macri haría porque “era neo-liberal” si llegaba a la Presidencia, ya era tarde.

Permanecieron las dudas del electorado de la capacidad de Scioli para despegarse de la tutela kirchnerista y, por otra parte, el triunfo de Vidal en provincia de Buenos Aires ya había convencido a los analistas que CAMBIEMOS tenía muchas chances de triunfar.

De este modo, la estrategia de Macri y sus asesores fue, cuanto menos, riesgosa, al apostar fuerte y sin red: se jugó por una coalición electoral que en todo caso podía ser solo “estrictamente ganadora”, parafraseando a la teoría de la coaliciones parlamentarias de William Riker<sup>13</sup>.

Para el politólogo estadounidense, el mejor predictor de la coalición que finalmente va a conformarse, una vez realizadas las elecciones, es identificar qué partidos, sumados sus bancas, consiguen la mayoría parlamentaria más estricta. La idea es que los líderes políticos no sumarán fuerzas políticas adicionales a las estrictamente necesarias, ya que se debería pagarle a estas con cargos y recursos, cuando en realidad esas fuerzas son superfluas -de allí el nombre de “coalición vencedora de mínimo tamaño”.

Claro que, al tratarse CAMBIEMOS de una coalición electoral, todo fue más hipotético, y la apuesta de Macri por, se puede decir, una “coalición potencialmente vencedora de mínimo tamaño” a una “coalición seguramente vencedora sobredimensionada” habla a las claras de alguien que prefiere tomar riesgos, incluso el de perder, a tener que compartir la escena política, especialmente la mediática. Actitud que estará en la base de la emergencia del “presidencialismo segmentado” de Mauricio Macri, exhibiéndose en cada una de las otros segmentos en los que quedará dividido.

A horas de finalizada la Convención de Gualeguaychú, el candidato Mauricio Macri, y el futuro Ministro del Interior, Rogelio Frigerio adelantaron a los medios que en caso de ganar, CAMBIEMOS “no sería una coalición de gobierno”, y que de triunfar en las elecciones, el Presidente iba a ejercer todo su derecho constitucional de elegir sin restricciones quienes serían sus colaboradores.

## **EL SEGMENTO DEL GABINETE PRESIDENCIAL.**

Ya se dijo que en los parlamentarismos las fuerzas partidarias en el Parlamento, luego de las elecciones, pactan una coalición parlamentaria que elige al Primer Ministro, quién negociando con los líderes partidarios, constituye su gabinete entre los miembros del Parlamento. En cambio, el Presidente al ser elegido autónomamente del Congreso, y teniendo él la prerrogativa constitucional de nombrar en su Gabinete a quien quisiera, vuelve más difusa la relación entre coalición electoral, coalición parlamentaria y Poder Ejecutivo.

Esa autonomía relativa se ha plasmado en una secuencia en la que el Presidente inicialmente está más dispuesto a integrar figuras de las fuerzas políticas que participaron en lograr su triunfo electoral. Luego, en el transcurso de su gestión, para homogeneizar su gobierno ya sea gracias a una victoria o por una crisis, tenderá a conformar un gabinete que no refleja tanto su coalición

---

<sup>13</sup> Riker, William H. The Theory of Political Coalitions. Yale University Press, 1962

inicial, sino que quedará integrado por personalidades de su círculo más chico, así como provenientes de fuera de su coalición electoral.<sup>14</sup>

En 1985, Alfonsín reemplaza al equipo económico de Bernardo Grinspun (un fundador de Renovación y Cambio) por el de Juan Vital Sourrouille, que no provenía de las filas del radicalismo. Asimismo, sustituye en 1987 a Antonio Troccoli -un histórico adversario interno a quien nombró como su primer ministro del Interior- por Enrique Nosiglia, un dirigente de la Coordinadora, y también incorpora a los extrapartidarios Rodolfo Terragno en Obras Públicas y a Jorge Sábato en Educación, en una apertura política de tono progresista<sup>15</sup>.

Carlos Menem, es de todos los presidentes, quien se mostró más autónomo a la hora de conformar su gabinete inicial, al haber dado el batacazo de su triunfo en la interna contra el Gobernador de Buenos Aires, Antonio Cafiero y asumir de emergencia ante la crisis económica que provocó la renuncia de Raúl Alfonsín. Sin embargo, para su primer gabinete nombró a Italo Argentino Luder como Ministro de Defensa (cargo en el que permaneció poco tiempo) y a Jorge Triaca, retribuyendo la participación sindical que resultó clave en su triunfo en la elección interna<sup>16</sup>.

Fernando de la Rúa, quien llegó al poder gracias a una coalición electoral de la Unión Cívica Radical con el FREPASO, integró la fórmula presidencial con el líder de esa fuerza, Carlos Chacho Alvarez, y promovió a varios ministros que eran expresión de la "coalición electoral que lo había llevado al poder -caso el equipo económico liderado por José Luis Machinea-. Con el agravamiento de la crisis económica, y la renuncia del vicepresidente Álvarez, De la Rúa optó por un gabinete integrado casi en su totalidad por personalidades de su confianza.<sup>17</sup>

El Gabinete del Presidente Eduardo Duhalde, quien llegó al poder en medio de la crisis desatada en el 2001 resultando electo por una Asamblea Legislativa, integró un gabinete compuesto por personalidades tanto de su partido como de otras fuerzas políticas. Néstor Kirchner, quien asumió con el 23,%, mantuvo en su cargo a Roberto Lavagna y al ministro de Salud Ginés González García; luego fue tomando distancia de su mentor, Duhalde, proceso que tomó fuerza a partir del triunfo de Cristina Fernández en las elecciones de 2005 al senado bonaerense por sobre Hilda Chiche Duhalde. A partir de allí, el Gobierno de Kirchner fue mucho más personalista y rodeado solo de hombres de su confianza, rompiendo con la tradición de tener una personalidad importante en el Ministerio de Economía.

A diferencia de todas estas experiencias, Mauricio Macri desde un principio trató tanto en el plano de la gestión concreta como en el plano simbólico crear un gabinete en donde los Ministros no fueran personalidades políticas por derecho propio, y que quedará bien claro que su integración era un producto de la voluntad presidencial y no de negociaciones con los líderes de las fuerzas que conformaban la coalición CAMBIEMOS.

---

<sup>14</sup> Ver la interesante selección de artículos sobre la Presidencia y la integración del gabinete en Martín Alessandro y Andrés Gilio (ed.). La dinámica del Poder Ejecutivo en América Latina. Estudios comparados sobre la institución presidencial. INAP. 2013. Especialmente los artículos de Alessandro, Giglio y Alejandro Bonvecchi.

<sup>15</sup> Oscar Muiño. Alfonsín. Mitos y verdades del padre de la democracia. Buenos Aires. Ed. Aguilar. 2013

<sup>16</sup> Vicente Palermo y Marcos Novaro. Política y poder en el gobierno de Menem. Buenos Aires. TESIS. 1996.

<sup>17</sup> Alejandro Bonvecchi. Determinismo y contingencia en las interpretaciones políticas de la crisis argentina. Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 2, N°3, agosto. 2006

En un punto, Mauricio Macri imitaba la actitud personalista de Carlos Menem, ciertamente avalado por los números que obtuvo en las P.A.S.O. de CAMBIEMOS (en realidad ensanchados por aquellos votantes de las otras fuerzas de la coalición que quisieron dar una señal de apostar directamente por Macri en su afán de vencer al candidato del FPV). Pero faltaba otro ingrediente clave, el decisionismo de Menem y Cavallo se sustentó en la emergencia de la crisis económica, que al asumir el Presidente Macri tenía todavía un carácter mayormente larvado. Pese a la insistencia de dirigentes radicales, la mesa chica presidencial se negó a exponer la gravedad de la situación económica que dejaba el kirchnerismo, argumentando que esa actitud ahuyentaría las inversiones y así la recuperación.

Sin embargo, el presidente Macri haría un intento inicial decisionista destemplado que nunca fue explicado completamente: el decreto para llenar las vacantes nada más ni nada menos en la Corte Suprema de Justicia. El jefe de la bancada mayoritaria peronista, el senador Miguel Ángel Pichetto, adelantó que el Senado rechazaría esos nombramientos, y entonces el expediente de nombramiento siguió su curso normal.

Se empezó a difundir la idea de que el de Macri era un gobierno de “ensayo y error”. Por eso, no pocos observadores consideraron que las consecuencias de sufrir un Gobierno Dividido, forzarían al Presidente a que tarde o temprano debiera formalizar su coalición, y que esta tarea empezara por la presencia de Ministros y funcionarios importantes de las otras fuerzas políticas en el gabinete. No fue así, y pese a que desde la Presidencia se promocionó que el nombramiento de algunos radicales en puestos de decisión era el pago de la cuota coalicional a la U.C.R., lo cierto es que fueron decisiones personales del Presidente, con alguna consulta a la dirigencia partidaria.

Una decisión importante fue la de dividir ministerios, alcanzándose la suma récord de 22 ministerios (contrastando con los 8 ministerios de Raúl Alfonsín) y acercándose al caso brasilero con 24 ministerios. Claro está que en Brasil, el Presidente Lula utilizó esa mega estructura ministerial para crear puestos para ofrecer a los integrantes de su coalición de gobierno.<sup>18</sup> Aquí, la intención del Presidente Macri está en sintonía con la del “presidencialismo segmentado”: se divide a los ministerios para minimizar la importancia de los Ministros a cargo.

La segunda novedad fue que se generaba una línea de producción de políticas públicas controlada por un tridente compuesto por el Jefe de Gabinete Marcos Peña, y los secretarios Mario Quintana y Gustavo Lopetegui, y en la que cada Ministerio aportaba lo que le correspondían en su carácter de mero eslabón de la cadena para producir un determinado programa o política pública.

Aun así, los pocos gestos hacia la coalición iniciales dejarían paso a una cada vez mayor concentración del poder en el Presidente y su entorno, tanto en términos reales como simbólicos, proceso acentuándose a medida que se acercaban las elecciones de renovación parlamentaria y, especialmente, con el triunfo de CAMBIEMOS en ella. Se fueron Ministros y funcionarios que demostraban cierta autonomía o alto perfil, el rol del Jefe de Gabinete y sus secretarios fue cada vez más saliente, y también se espaciaron las reuniones de coordinación entre las fuerzas partidarias, para después prácticamente cancelarlas.

---

<sup>18</sup> Lucio Renno. “La estructura organizacional de la presidencia de la república en Brasil: marco institucional y reformas recientes (1995-2011)”. En Alessandro y Gilio (op.cit).

Por otra parte, la intención de implantar un sistema de gestión corporativo gerencial en una administración presidencial formada en el imperio de cada Ministerio exhibió contratiempos y inconsistencias insalvables. Las políticas públicas quedaron desmembradas entre muchos ministerios y, dado que los ministros son los responsables constitucionalmente de las decisiones que firman, las decisiones de los *controllers* de Jefatura de Gabinete, con rango menor y sin responsabilidad de firma naturalmente no tuvieron la fluidez decisional esperadas.

Resultó habitual que los Ministros se escudaran tras los otros, para minimizar las responsabilidades. Problema agravado porque muchos ministros no tenían experiencia en el Estado, y así mismo, siendo algunas personas de fortuna, la firma significaba responder con sus bienes, lo cual dilató mucho las firmas de, por ejemplo, las licitaciones de obra pública.

Por otra parte, los Ministros con competencia en las mismas políticas (al menos de una porción de ellas) tendieron a ocuparse de las que se podía dar buenas noticias o tenían más *glamour* dejando de lado los sectores más afectados o de actividades sin prensa social (por ejemplo, una cosa es el vino de exportación y las bodegas *boutiques* y otra cuestión el problema del mosto o incluso del aceite de oliva).

Por esa razón, la lógica interna de la gestión de gobierno expresó cada vez más las características del “presidencialismo segmentado”, siendo “coordinados” sus segmentos por el área de comunicación política, “segmento” que expresa la quintaesencia del fenómeno PRO, cuyo responsable es el Jefe de Gabinete Marcos Peña, y siendo su asesor fundamental Jaime Durán Barba.

## EL SEGMENTO FEDERAL

En la Argentina, los gobernadores son tan poderosos políticamente como frágiles en términos de su autonomía económica. La Constitución argentina fue diseñada alrededor de la idea de un “*presidente primus inter pares*” de los gobernadores y ya desde su Preámbulo nos dice que “los representantes del pueblo” se reunieron en Congreso Constituyente “por voluntad y elección de las Provincias”, cosa que difiere del seco “*We the people*” de la Constitución estadounidense en la que se inspiró.

De allí que los gobernadores sean los actores políticos *by default* más importantes en el sistema político argentino luego, obviamente, del Presidente. Si los partidos políticos pierden capacidad “nacionalizadora”, el poder de los gobernadores se fortalece; del mismo modo, las sucesivas crisis y la conurbanización de Buenos Aires, les han transferido poder a los intendentes instalados en su primer cordón y segundo cordón de ciudades. Al erigirse en verdaderas compuertas de contención y activación de la movilización de la protesta social se han convertido en una suerte de mini-gobernadores, que reciben directamente del Presidente, y “saltando” al Gobernador, recursos fiscales nacionales y obras públicas.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Germán Lodola. “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista” en Andrés Malamud y Miguel De Luca. La política en tiempos de los Kirchner, EUDEBA. 2011

Cuatro correas de transmisión conectan la política territorial de los Gobernadores con las autoridades políticas nacionales 1) las elecciones concurrentes (o no) entre Presidente y Gobernadores (y entre legisladores nacionales y legisladores provinciales, en las elecciones de medio término) 2) la Cámara de Senadores -donde no solo los senadores representan a sus provincias, sino que dos de ellos, al menos, están en relación directa con el oficialismo provinciano. 3) la Cámara de Diputados, ya que son elegidos por representación proporcional de una lista en la que el Gobernador ha tenido importancia creciente para definir su integración. 4) la estructura del federalismo fiscal y la situación dependiente de la mayoría de las provincias de los recursos provenientes del Estado Nacional.

De este modo, el Presidente tiene un modo indirecto de persuadir al Congreso al negociar con los Gobernadores por recursos presupuestarios y obras públicas.<sup>20</sup> En los Estados Unidos, esta capacidad de persuasión se encuentra limitada por el carácter personalista que tienen tanto la campaña electoral para senador como para la de representantes, quienes son elegidos sobre una base mucho más local, al ser distritos uninominales.

Siempre hay que tener presente que la entera estructura institucional de la Argentina se diseñó para generar un poder nacional capaz de doblegar al poder de la Provincia de Buenos Aires, de allí que para ser federal el Poder ejecutivo nacional dominado gracias al Colegio Electoral por las provincias interiores tuvo que centralizarse, en una de las mayores paradojas políticas de la Argentina.<sup>21</sup>

La desnacionalización de las estructuras partidarias, la territorialización, y la fragmentación política son fenómenos que han alterado la fisonomía y el funcionamiento del sistema político argentino, permitiendo que la lógica del federalismo político se acentúe y se convierta en un área de negociación alternativa a la partidaria con fuerte relación tanto con el “segmento del Gabinete Presidencial” como con el “segmento parlamentario” de la Presidencia Segmentada.

El Presidente Macri ha establecido un contacto fluido tanto directo como a través de sus ministros con los gobernadores, más allá del alineamiento partidario, e incluso con algunos intendentes, sin intermediación del gobernador. Ciertamente, la relación con el Jefe de Gobierno de la Ciudad, Horacio Rodríguez Larreta como con la Gobernadora de Buenos Aires, María Eugenia Vidal es especial, pero también la tiene con Gobernadores como el de Córdoba, el peronista Juan Schiaretti, lo cual introduce ciertamente ruidos en la coalición, dado que el radicalismo aspira a recuperar para sí esa provincia que tantas veces gobernó, controlando una mayoría de intendencias, inclusive la de Córdoba capital.

La obra pública, como instrumento de reactivación económica, también ha afianzado las interacciones del gobierno con los gobernadores, y también la redefinición del esquema

---

<sup>20</sup> Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Revista de la CEPAL 84. Diciembre. 2004; Alejandro Bonvecchi y Germán Lodola, “La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino”, en Tulia Falleti, Lucas González y Martín Lardone (Ed.). El federalismo argentino en perspectiva comparada, Buenos Aires, EDUCA, 2013; Edward Gibson, Ernesto Calvo y Tulia Falleti. “Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y la transferencia de ingresos en el hemisferio occidental” en Política y Gobierno, Vol. VI, Nr.1, México, pp., 15-40. 1999.

<sup>21</sup> Edward Gibson y Tulia Falleti. *La unidad a palos. conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino* en POSTData 12, Agosto/2007, págs. 171-204.

impositivo a partir de la reducción/eliminación de las retenciones ha mejorado sustancialmente la situación fiscal de las provincias, al aumentar la base imponible de impuestos que son coparticipados<sup>22</sup>.

## EL SEGMENTO DEL CONGRESO

La fisonomía de la coalición electoral que triunfó en el 2015 se ha plasmado fundamentalmente en la interacción de las fuerzas partidarias del oficialismo en el Congreso. A tal punto que muchos califican a CAMBIEMOS como una coalición parlamentaria y no como una coalición de gobierno.

En los parlamentarismos, hablar de una coalición parlamentaria es sinónimo hablar de gobierno de coalición. En los Presidencialismos, dada la relativa autonomía de los diferentes segmentos institucionales que lo conforman, el Presidente puede contar o no con una mayoría en el Congreso, facilitándole o dificultándose las cosas pero no poniendo esa cuestión -por sí misma- en jaque la estabilidad del gobierno.

Un Gobierno de coalición implica un acuerdo formal a nivel partidos que, entre otras cosas, decida la integración del Gabinete, cosa que como se ha visto, hasido rechazado por el Presidente Mauricio Macri, tanto en términos concretos como simbólicos.

Por otra parte, la coalición parlamentaria no le ha proporcionado al Presidente una mayoría propia en ninguna de las dos cámaras, ni al inicio de su mandato, ni tampoco después de la renovación parlamentaria, pese a que CAMBIEMOS triunfó también en ellas.

En realidad, todo gobierno no peronista debe enfrentar el sesgo partidario que presenta el Senado, al tener una representación igual cada provincia, y al ser mayoría las gobernaciones en donde triunfa el peronismo. Por otra parte, aunque CAMBIEMOS triunfo en la franja de provincias en donde están las ciudades más grandes, y entre ellas la provincia de Buenos Aires, no le alcanzó para obtener una mayoría de bancas en diputados.<sup>23</sup>

Un Presidente está condenado a sufrir un Gobierno dividido cuando enfrenta a una mayoría abigarrada e ideológicamente distante en el Congreso. Una oposición más pluralista y más moderada, relativiza la perspectiva que sostenía lo letal que era para el presidencialismo la fragmentación partidaria.<sup>24</sup> El Presidente puede buscar en algunas fracciones de la oposición el apoyo necesario para obtener la aprobación de las leyes. “Bonvecchi y Zelaznik señalan que “si los presidentes impopulares consiguen aprobar la legislación que más se acerca a sus preferencias tanto como los presidentes populares lo hacen; si los presidentes en su “luna de miel” y los presidentes dominados por el Congreso consiguen hacerlo tanto como sus exactos tipos opuestos, de este modo diferentes variables independientes deben ser procesadas y analizadas en orden de entender cómo estos patrones son obtenidos”.<sup>25</sup> En los términos de este trabajo, esto indica que

---

<sup>22</sup> Debo esta información al Licenciado Enrique Vaquíe.

<sup>23</sup> Ver Calvo, Szwarcberg, Micozzi, y Labanca. (op.cit).

<sup>24</sup> Scott Mainwaring. “Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation”. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper #144 - september 1990

<sup>25</sup> Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (2011), “Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999–2007)”, in: *Journal of Politics in Latin America*, 3, 3, 127-150.

los Presidentes tienen diferentes esquemas de gobernabilidad, dado las diferentes estrategias que puede elegir del abanico de opciones que se le presenta.

Respecto al segmento del Congreso, el presidente puede construir mayorías de dos maneras<sup>26</sup>: una es la de construir para cada ley importante impulsada por el Poder ejecutivo una mayoría ad hoc (y mantener el status quo, atrayendo ocasionalmente fracciones de la oposición, para que no vote proyectos que el Poder Ejecutivo rechaza, para no llegar a la situación de tener que vetarlos.

La otra es realizar pactos de gobernabilidad con una o dos facciones de la oposición más cercanas ideológicamente, incorporarlas incluso al gobierno, y generar así un horizonte de mayor estabilidad legislativa, y por ende, gubernativa.

Desde la teoría de los costos transaccionales, utilizada seminalmente por Douglas North para explicar el desarrollo y el estancamiento de los países<sup>27</sup>, se puede decir que los arreglos ad hoc legislativos son, en el mediano plazo, más costosos que un pacto formal que se sostiene en el tiempo. El actor de veto que significa la fracción de la oposición, comprometido en un pacto de gobernabilidad, no tiene ya la posibilidad de pendular y pedir una retribución más alta para apoyar o bloquear un determinado proyecto de ley.

Claro está que hacer una negociación con una fracción política en términos formales significa también, por otro lado, jerarquizar y formalizar el propio grupo parlamentario y esto se hace integrando a sus fuerzas partidarias al esquema más amplio de gobierno. **O sea, un pacto de gobernabilidad con parte de la oposición implicaría también como condición un gobierno de coalición.**

El Presidente Macri ha evitado realizar un acuerdo formal partidario, y lo ha justificado de muchas maneras -que se analizarán en la próxima sección del artículo, al considerar el “segmento comunicacional” de la Presidencia Segmentada. Ha privilegiado mantener la preponderancia de su figura en la escena política nacional, que solo ha compartido con quien ha mantenido el mayor rechazo en la opinión pública y es motivo de división en la oposición: la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

Por otra parte, como hemos visto en el apartado anterior, el “segmento federal” tiene conexiones institucionales con el “segmento parlamentario”. La desnacionalización partidaria y su fenómeno concomitante, la territorialización de la política nacional, produce una, al menos, doble vía de negociación con las fracciones opositoras que potencialmente pueden apoyar un proyecto de ley del oficialismo.

Por un lado, está la típica negociación partidaria, en donde son los jefes de bloque los encargados de plantear las diferentes combinaciones estratégicas y llevar la negociación en el Congreso, agregando los diferentes proyectos de los diputados y senadores propios.

---

<sup>26</sup> Luis Tonelli. “Los Rostros del Presidencialismo”. Mimeo CICSO. 1992. Matthew Shuggart y John Carey Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press. 1992.

<sup>27</sup> Douglass North Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. México. Fondo de Cultura Económica. 1990. y Douglass North. “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción” en Sebastián Saiegh, Mariano Tommasi (ed.) La Nueva Economía Institucional. Racionalidad e instituciones. Buenos Aires. Eudeba. 1998.



Por otra parte, está la negociación federal, en donde se intercambian recursos nacionales para los gobiernos provinciales por apoyo a proyectos de leyes en el Congreso. El fenómeno puede equiparse al *pork barrell* bien estudiado para el caso de los Estados Unidos, pero con una diferencia muy importante. En los Estados Unidos, los representantes en el Congreso son elegidos sobre una base local en distritos uninominales, donde básicamente cada uno de los candidatos coordina y financia su campaña. Una vez, elegido, el representante disfruta del gerrymandering que le da estabilidad, siendo las tasas de reelección en la Cámara de representantes, muy altas. Lo que habla de una autonomía respecto de lo que suceda electoralmente a nivel estadual y nacional.

En cambio, en la Argentina, los diputados son elegidos en una lista partidaria, en la que -si se trata de oficialismos provinciales- el Gobernador va a tener una gravitación obvia. De este modo, no solamente la Cámara de Senadores tiene lugar la representación de los intereses provinciales, sino que la larga mano de los Gobernadores también llega al Congreso.<sup>28</sup>

Y esto se ve reforzado por el debilitamiento de las organizaciones partidarias a nivel nacional y el ascenso de la territorialización de la política. Calvo y Leiras nos advierten que *“la nacionalización electoral no siempre indica nacionalización de las políticas públicas. La nacionalización electoral puede resultar de la combinación efectiva de varias iniciativas territorialmente dirigidas. En otras palabras, un retrato completo de la nacionalización como fenómeno político demanda incorporar una dimensión descuidada: la nacionalización legislativa”*<sup>29</sup>.

Los autores concluirán que “la membrecía provincial compartida es un fuerte predictor de colaboración legislativa, es casi todos los períodos, pero que ha devenido mucho más significativa a partir de 1998, cuando de acuerdo a estudios recientes el sistema de partidos argentinos comenzó a mostrar los primeros signos de territorialización política. Más significativamente los efectos de los efectos provinciales se han consistentemente incrementado a partir de que la nacionalización electoral ha declinado”.

Llevando agua para nuestro molino, las políticas dirigidas a territorios determinados con objetivos nacionales son moneda de intercambio para las políticas nacionales. De este modo, a la vez que la típica negociación interpartidaria, se le ha ido superponiendo en el Congreso una negociación federal, que la “complementa”.

De este modo, los legisladores son “agentes” de varios “principales”: el Presidente, en caso de ser oficialistas, su Gobernador, sus jefes políticos, las autoridades de su bloque, la opinión pública en sus distritos territoriales, etc., lo cual des-coordina más la actividad legislativa.

---

<sup>28</sup> Mark Jones, Wonjae Hwang. *Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress* en Steven Levitsky & María Victoria Murillo (ed.) *Argentine democracy: the politics of institutional weakness*. Penn State University Press.2006.

<sup>29</sup> Ernesto Calvo y Marcelo Leiras, M. “The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina” *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*. (2): 2-192012.

<http://gvptsites.umd.edu/calvo/calvo-leiras-nationalization%20of%20collaboration-riel%202.pdf>

Alejandro Bonvecchi y Ana María Mustapic hablan, así, de una “doble agenda” parlamentaria: una la impulsada por el Poder Ejecutivo sobre temas nacionales, la otra de carácter local, impulsada por legisladores en intercambios de tipo Log Rolling.<sup>30</sup>

Las superposición de ambas agendas, brinda la posibilidad de expandir el menú del tipo de gobernabilidad, en este caso la que pasa por el Congreso. En el Cuadro siguiente se da cuenta de ellos.

### TIPOS DE GOBERNABILIDAD LEGISLATIVA

		NEGOCIACIÓN FEDERAL	
		BAJA	ALTA
NEGOCIACIÓN PARTIDARIA	BAJA	HIPERPRESIDENCIALISMO/ GOBIERNO DIVIDIDO	LIGA DE GOBERNADORES PRIMUS INTERPARES
	ALTA	GOBIERNO DE PARTIDO/ GOBIERNO DE COALICIÓN	GOBIERNO SEGMENTADO

Cuando no existe negociación interpartidaria pero tampoco se da una negociación por la agenda local, o asistimos a un hiperpresidencialismo que utilizará decretos de necesidad y urgencia, o bien, se dará un gobierno dividido y bloqueado. Cuando la negociación pasa fundamentalmente a través de la institucionalidad partidaria se da el típico gobierno de partidos. Si la negociación a través de la agenda local es alta pero baja la partidaria tenemos al gobierno llamado de la “liga de gobernadores” o del “presidente como primus inter pares”. Y por último, cuando el Presidente echa a mano tanto a la institucionalidad partidaria en el Congreso, como a la correa de transmisión federal que baja de los gobernadores se da la lógica del presidencialismo segmentado.

Como se dijo, el Presidente Macri ha logrado evitar lo que estructuralmente sería un gobierno dividido, no con un pacto de gobernabilidad sino con acuerdo ad hoc sobre leyes específicas. Está lógica maximizadora ha sido eficiente en el corto plazo. Sin embargo, este éxito inicial, enfrenta por un lado las dificultades que emergen frente a la necesidad de una reducción del déficit fiscal, y máxime cuando se agota el financiamiento externo. Por el otro, la proximidad de las elecciones presidenciales, lleva a las facciones opositoras a unirse para casos específicos, donde la opinión pública aparece en contra de las iniciativas del Gobierno (caso el del proyecto de reforma laboral enviado por el poder ejecutivo, o el proyecto de ley en contra del aumento de tarifas fogoneado por la oposición).

<sup>30</sup> Alejandro Bonvecchi y Ana María Mustapic “El Secreto Eficiente del Presidencialismo Argentino”, en Manuel Alcántara y Mercedes García Montero, Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico: 305-337.)

Asimismo, el impulso del Presidente a abrir el debate por la ley del aborto, incluso frente a la postura expresivamente en contra que tienen la mayor parte de los miembros del PRO en el Gabinete, pero dejando que sea el mismo Congreso el que decida sin intervención del Presidente, refuerza la idea de autonomía y de juego en sí mismo del segmento del Congreso.

## SEGMENTO DE LA COMUNICACIÓN

Evidentemente, el Gobierno del Presidente Mauricio Macri no coloca a las consideraciones de tipo programáticas como eje de su gestión de gobierno (pese a que desde la Fundación PENSAR del PRO, se prepararon políticas públicas y equipos de gobierno, y también, [la Convención de la UCR en Gualeguaychú, presentó los lineamientos para un programa de gobierno](#)).

Tampoco puede decirse que el Gobierno abrace una orientación ideológica dura, que le sirve de brújula, y prueba de esto es la heterogeneidad de las políticas públicas elaboradas en estos años de gobierno: la oposición kirchnerista, deseosa de que el Gobierno se autocalifique de derecha (así puede disfrazar su populismo autoritario como “progresismo”, señala los aumentos de tarifas, el endurecimiento de las políticas de seguridad, y ahora, el recurrir al FMI como datos concluyentes de que esto es un gobierno de derecha).

También ella señala como signos de derechización el recurrir al endeudamiento externo (como si no fueran los gobiernos progresistas los más propensos a endeudarse), el resolver la cuestión de los hold outs (condición sine qua non, para acceder al crédito) o bien al haber planteado una reducción de las retenciones agropecuaria (cuando hay consenso de que se trata un impuesto absolutamente distorsivo, solo justificable ante grandes devaluaciones y situaciones de emergencia).

El Gobierno puede exhibir el mantenimiento del Gasto Social (e incluso su aumento), el de las líneas fundamentales de lo que han sido las políticas de Derechos Humanos desde el advenimiento de la democracia, que se ha comprometido (y más allá de la prudencia fiscal) con el pago de la Reparación Histórica para Jubilados, que ha normalizado las relaciones internacionales con una política exterior multilateral, y que ha promovido la apertura del debate por el aborto legal (aunque el Presidente Macri no ha querido liderar la posición a favor de la ley).

**Sin programa, ni ideología manifiesta el Gobierno parece haber adoptado a su política de comunicación tanto como su output como su input.**<sup>31</sup> Ciertamente, el ascenso irrefrenable de las nuevas tecnologías de la comunicación que se da en todas las democracias contemporáneas se conjugó en el país con las profundas y recurrentes crisis impactando de lleno en el incipiente sistema de partidos con dos efectos aparentemente antagónicos.

Por un lado, asistimos al ascenso de una Video-democracia que comienza a ser reemplazada por una BigData-democracia; y por el otro, la re emergencia, *by default*, de la vieja “liga de gobernadores” -o “partido de los-que-están-gobernando”, a los que se les irían sumando esos

---

<sup>31</sup> En consonancia con lo que expone Jaime Durán Barba y Santiago Nieto en [la Política del Siglo XXI. Arte, Mito o Ciencia](#). DEBATE. 2017. Obviamente, los autores se reservaban la calificación de “ciencia” para su método de auscultar la opinión pública mediante técnicas de BIG DATA.

poderosos mini-gobernadores que son los intendentes del conurbano bonaerense del primer y segundo cordón.

Y estos fenómenos -uno, premoderno, como lo es el dominio territorial (el verdadero bajo continuo de la política nacional)- y otro, posmoderno -el imperio de lo mediático-, en desmedro de “lo moderno” por excelencia -las organizaciones partidarias- se conjugan tal como había advertido Gino Germani en el ascenso del peronismo, en un paradójico “efecto fusión” que en muchos casos ha servido para reforzar prácticas y vicios tradicionales, antes que como transición hacia lo moderno.

La dirección de la política nacional ausculta los grandes temas en la opinión pública y en el análisis conductista a partir de la miríada de datos recabados gracias al uso cada vez masivo de redes. Es a partir del feedback con ellos que el Gobierno parece decidir en la coyuntura política, dentro de los requerimientos macro que le imponen la normalización de la economía. Y también, es lo que decide la forma de comunicar las diferentes políticas. El timbreo es entonces la escenificación de este monitoreo constante, aunque no se trate de una conversación, sino del análisis desde los datos que proveen el cache de las máquinas que usamos, o los gastos de consumo que proveen nuestras tarjetas de crédito.

De ese modo, la Jefatura de Gabinete adecúa la producción de políticas públicas de acuerdo a las demandas, urgencias, formatos y contenido que demanda la actividad de comunicación fundamentalmente difusa del gobierno. Ella domina pre-eminentemente la agenda del gobierno, a tal punto de colocar las demandas estructurales en un segundo plano. El análisis de BIG DATA y de los instrumentos de análisis de la opinión pública informan al Jefe de Gabinete, quien intenta conjugarlos con las necesidades sistémicas y los recursos disponibles en un combo virtuoso de políticas públicas. Eso se convierten en directivas que los “controllers” de la Jefatura comunican a los engranajes de la producción de esas políticas, que son los ministerios y demás organismos involucrados

Que esto sea o no una profundización de la democracia, entendida como Gobierno de la Opinión pública es sumamente discutible, y se relaciona con la perspectiva normativa desde la cual se la juzga. Pero lo que es indudable es que la etimología de la democracia ya nos habla de una dimensión horizontal (la del Demos, “Pueblo”) y de otra vertical (la del “cratos”, gobierno).

Dejemos de lado aquí el hecho de que el Demos no es una realidad sociológica de opiniones informes, sino es una entidad jurídico política que debe cumplir con una serie de procedimientos para ser válida como tal. Vayamos al lado realista de la ecuación democrática, el del “cratos”. Y como Cass Sustein lo expone en su libro Riesgo y Razón<sup>32</sup>, las democracias deben encontrar el modo de congeniar las percepciones que tiene la opinión pública sobre un problema con la explicación y las terapias que proponen los especialistas, que más allá de lo acertado o no que estén, tienen una metodología de análisis que le otorgan una comprensión mayor de la complejidad.

Una tecnocracia desmembrada y descoordinada por la lógica del presidencialismo segmentado aquí descripto, orientada a instrumentar los lineamientos que el análisis técnico hace de un

---

<sup>32</sup> Cass Sustein Riesgo y Razón. Seguridad, ley y medioambiente. Buenos Aires. KATZ EDITORES. 2006

conjunto de datos tan masivos como efímeros, agregados y analizados de modos, cuanto menos, cuestionables, pareciera estar en la base de los problemas de gestión que ha tenido el Gobierno de CAMBIEMOS.

Sin embargo, la democracia consiste en un liderazgo político que guíe a la sociedad tanto en el diagnóstico como en las soluciones de sus problemas, acumulando el poder para hacerlo, estructurando alianzas, y consolidándolas institucionalmente para llevar a cabo ese programa de Gobierno.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La política argentina ha exhibido una tensión típica entre el liderazgo personalista presidencial y sus instituciones políticas, potenciada por las recurrentes crisis. En el caso de CAMBIEMOS, esta tensión se ha dado entre, por un lado, la centralidad mediática de la Presidencia, y por el otro, el imperativo de formar una coalición partidaria, dada la pluralidad de fuerzas políticas que coexisten hoy en nuestro sistema de partidos.

De todos modos, si algo aparece muy claro en las democracias presidencialistas de Latinoamérica - cosa que ya había adelantado la literatura sobre el presidencialismo pionero, el de los Estados Unidos- *es la importancia clave de los estilos presidenciales para definir las características esenciales institucionales que exhibirán sus gobiernos*.<sup>33</sup>

La proliferación de prácticas inorgánicas, para-institucionales, y decisionistas -sumadas a los aspectos formales e institucionales- se conjugan para que el presidencialismo se exprese de múltiples modos, ofreciendo diferentes menús de esquemas de gobernabilidad entre los que el Presidente podrá optar para generar su propio menú de la gobernabilidad. Este surgirá del *trade off* entre lo que él crea que le proporciona un mayor poder presidencial y lo que aparezca ofrecerle mayores condiciones de gobernabilidad coyuntural.

**Obviamente, este esquema de gobernabilidad no tiene por qué ser el mismo durante todo el gobierno; primero, porque los gobiernos aprenden y segundo, porque las circunstancias cambian.**

Cuando el Presidente decide un esquema de gobierno atiende a tres cuestiones fundamentales: 1) la organización de su gestión de gobierno -aquí buscará la forma de retener el mayor poder posible en las decisiones que él considere vital para su presidencia. 2) los incentivos positivos y negativos a las fuerzas políticas que integran su coalición y 3) dar señales a la “opinión pública” acerca de cómo pretende que “ella” comprenda su Gobierno.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> El clásico sobre estilos presidenciales estadounidenses es el de James David Barber. [The Presidential Character](#), 3rd Edition. Prentice-Hall, Inc. 1985

<sup>34</sup> Los factores sintetizados en los puntos 2 y 3 son los que contribuyen a la “gobernabilidad coyuntural”, aunque obviamente no la agotan ni mucho menos. También están, por ejemplo, las tensiones provenientes de los mercados, las provenientes de la acción colectiva directa, el humor de la opinión pública respecto a la marcha del gobierno en general, el surgimiento de los escándalos, las relaciones de conflicto cooperación con la oposición, ya sea en las instituciones o en los medios, las cuestiones internacionales, etc. Ellas se pueden agrupar en una Rosa de los Vientos

Este armado no discurre obviamente en el vacío y está sujeto a concesiones tácticas y estrategias que dependerán del poder relativo que considere tiene el Presidente *vis a vis* el conjunto de fuerzas políticas que constituyen su coalición política y social de apoyo.

Dado el poder presidencial, la centralidad de su estilo, y lo decisivo de sus percepciones, sumado a las diferentes limitaciones y opciones institucionales, es de esperar que los esquemas de gobernabilidad varíen entre sí, y más si se da una creciente desinstitucionalización de la política. En la Argentina, la desnacionalización del sistema de partido, la territorialización de la política y la fragmentación partidaria, multiplica la complejidad de un sistema presidencialistas de división de poderes en la intersección de un sistema federal a tres niveles de gobernancia.

Sorprendentemente, el Presidente Macri, en vez de buscar neutralizar a los actores de veto a través de pactos y coaliciones, prefirió multiplicarlos, negociar bilateralmente con ellos, y gracias a esta división del trabajo institucional, ser la única personalidad del oficialismo dominando en la escena política nacional (No solo ha cumplido con el dicho en inglés *“there’s a new sheriff in town”*, generando expectativas de cambio, sino que lo ha convertido en *“there’s room for one sheriff in this town”*)

Estos primeros años de CAMBIEMOS en el poder se caracterizaron por una segmentación de la actividad de gobierno posibilitada por la combinación compleja de presidencialismo y federalismo que se da en la Argentina, junto con las tendencias de desnacionalización partidaria y la territorialización evidenciadas en las últimas décadas. De esta manera, se constituyó una suerte de “presidencialismo segmentado”, donde cada “segmento” relevante de la política presidencial es mantenido aislado y tratado desde la Casa Rosada en su propia lógica.

En términos teóricos, la estrategia maximizadora de Macri ha seguido los supuestos del modelo de maximización de economización en la distribución de poder utilizado por William Riker en su teoría de las coaliciones. Al posibilitar la existencia de “segmentos institucionales”, el Presidente puede recrear esa lógica de maximización de poder por vía de limitar la distribución de recursos políticos a aquellos actores considerados superfluos en cada uno de los segmentos políticos, según las especificidades de cada uno de ellos:

- a) en el segmento electoral, una coalición potencialmente vencedora de mínimo tamaño;
- b) en el segmento del gabinete Presidencial, un gabinete monocolor, con mini ministerios y coordinados funcionalmente según las políticas públicas por los *controllers* de la Jefatura de Gabinete;
- c) en el segmento parlamentario, una estructura básicamente de gobierno dividido atemperada por una negociación federal;
- d) en el segmento federal, acuerdos ad hoc con gobernadores e intendentes sin distinción partidaria;
- e) y con una preponderancia del segmento comunicacional, corazón del esquema de gobierno del Presidente Macri.

Aunque este “presidencialismo segmentado” tuvo coyunturalmente éxito (lo que pudo constatarse en el triunfo de CAMBIEMOS en las elecciones de renovación legislativa), y brindó una sólida imagen de “un Gobierno Gobernando”, lo cierto es que insume ingente cantidad de recursos para levantar los vetos de los actores y negociaciones cruzadas y redundantes.

Puede argumentarse que se trata de “pagos” menores a actores que permanecen periféricos, pero lo cierto es que estos pagos tienen que ver con la posición clave institucional para bloquear la aprobación de, por ejemplo, una ley relevante para el Gobierno. Por otra parte, las coaliciones *ad hoc* no brindan un horizonte de certidumbre, y los actores de la oposición -aún en el caso de que estén radiados y fragmentados para las elecciones- pueden tener incentivos para unirse en el caso de temas concretos de gran impacto en la opinión pública.

Uno entonces podría preguntarse por qué un sistema que es ineficaz puede ser preferido por la presidencia a otro más eficaz, *prima facie*. La respuesta es simple: la baja eficacia a la que aquí se alude es en términos de los recursos que el presidencialismo segmentado exige y los resultados de políticas públicas que produce. Pero lo cierto es que los esquemas de gobierno en un Presidencialismo son básicamente elegidos por el Presidente no solo por su creencia en la eficacia decisional para producir políticas públicas que aparentemente le brindarían sino también, y especialmente, por el poder político que esperarán que le confieran en relación a los otros actores del espectro político.

El **presidencialismo segmentado** le garantiza al Presidente, en un *divide et impera*, que él sea un *primus sin pares*. Lo cual, por un lado, produce una gobernabilidad coyuntural (aunque “cara”). Y por el otro, todos los demás actores, especialmente los que integran el “oficialismo”, quedan minimizados en la “barra de herramienta” presidencial, abocados específicamente a su tarea en una división de trabajo impuesta por la especialización en cada segmento institucional.

En el presidencialismo segmentado no existen actores colectivos que coordinen y bajen los “costos transaccionales” de llevar la política pública a buen puerto, salvo la voluntad del Poder Ejecutivo. Papel no menor juega aquí el nivel de popularidad presidencial, especialmente cuando se acercan las elecciones en donde se pone en juego su cargo. Al ser este un factor clave, que incluso es un proxy de los recursos de poder con los que cuenta el Presidente, la presidencia segmentada se convierte en un peligroso esquema procíclico. **Si las cosas van bien, todo parecerá funcionar de mil maravillas, pero si las cosas van mal, no habrá ningún filtro institucional para que la crisis no solo se manifieste sin coto, sino que incluso habrá peligro concreto de que genere un efecto de dominó sobre las demás arenas políticas.** Lo que la Presidencia mantuvo separado, la crisis puede unirlo y coordinarlo en su contra.

La reciente crisis cambiaria puso al desnudo los problemas del esquema de gobernabilidad adoptado por el Presidente Macri. Luego de idas y vueltas en las decisiones de la/s autoridad/es económicas y tras algún momento de zozobra, el Gobierno terminó pidiendo un nuevo crédito al FMI que se convirtió en un *stand by* cuya negociación devela los problemas de financiamiento que se le presentan al país, luego de terminarse el contexto favorable para el endeudamiento.

Simultáneamente, esta situación de estrés llevó a que los analistas y periodistas ensayaran toda una serie de explicaciones donde el problema era precisamente se dijo era precisamente lo que hasta este momento se consideró que había funcionado.

La lógica del presidencialismo segmentado, ante el menor atisbo de crisis, produjo que se hablara de nuevo del gobierno dividido, de la falta de liderazgo presidencial, de la ausencia de un gobierno de coalición, de la falta de coordinación interministerial, e incluso disparándose la interna dentro del PRO mismo, que algunas voces salieran a pedir que Mauricio Macri postergara la decisión sobre buscar su reelección.

El efecto paradójico de la crisis fue que el Gobierno generara (cuanto menos) una estética de revalorización de las fuerzas partidarias que integran la coalición y re-integrara a la exclusiva “mesa de coordinación” algunas de las personalidades partidarias (que anteriormente habían sido marginados, cuando hasta la izquierda hablaba de la “hegemonía del macrismo”). Sumando paradoja a las paradojas, la crisis llevó a “moderar” el experimento PRO generando una “normalización” de la política y la gestión con, al menos la promesa una mayor injerencia de las fuerzas políticas en la formulación de las políticas públicas, y otorgándole al Ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne el rol de coordinador del área económica (al que reportan al menos siete ministerios).

Ha quedado demostrado que el presidencialismo segmentado no es ni sustentable en el tiempo ni particularmente apto para desarrollar las políticas gradualistas que intentó el gobierno (ya que multiplica costos y extiende sus plazos). El advenimiento de una etapa con escasez de recursos financieros demanda bajar los costos de negociación y vuelve riesgoso el proseguir con el esquema del presidencialismo segmentado.

De este modo, al Gobierno se le presentan entre otras opciones, éstas (que pueden presentarse combinadas entre sí):

- 1) **OPCIÓN CONTINUISTA:** Realizar cambios cosméticos, que requerirán de “services” continuos, manteniendo el mismo esquema “Presidente-Jefe de Gabinete/Controllers-Mini-Ministros” con básicamente las mismas personas que han detentado los puestos de poder. La profundidad de la crisis, y de darse su aceleración jaquearán a este esquema, más al aproximarse las elecciones presidenciales.
- 2) **OPCIÓN CONSERVADORA:** Preservar el esquema de decisión Presidencia Segmentado pero intentando bajar los costos de negociación privilegiando los acuerdos de gobernabilidad sobre aquellos distritos de “bajo costo de mantenimiento”, tradicionalmente peronistas, y cargar el precio del ajuste sobre los sectores medios (la típica coalición menemista urbana, sectores altos/sectores populares), implicando esto un peligroso cambio de “coalición electoral” en el medio del camino.
- 3) **OPCIÓN COALICIONAL:** Sobre la base de otras experiencias coalicionales presidencialistas y parlamentarias, el Presidente puede efectuar un completo rediseño de la Presidencia, recuperando centralidad los Ministros, reduciendo su número, estableciendo una redistribución de responsabilidades en negociación con los líderes de las fuerzas que componen la coalición, y elaborando tanto un programa de gobierno para lo que resta de su mandato, como una visión estratégica del país. Así mismo, intentará acuerdos con aquellos sectores de la oposición que apoyan la gobernabilidad del sistema y la transición hacia la estabilidad.



Tanto teórica como comparativamente, la opción más estable es la COALICIONAL. Pero su adopción significa un cambio importante en la perspectiva sobre la política que tiene el Presidente Macri y su staff íntimo. De todos modos, las opciones se definen en términos de tipos ideales que pueden ser combinados con los de las otras opciones. Pero un mínimo de resignación del poder del Presidente es necesario para acomodar los intereses de las otras fuerzas de la coalición. Eso demanda que la Presidencia abandone su proverbial *coyunturismo* y piense en términos, al menos de mediano plazo.

La comunicación gubernativa puede operar el milagro de hacer que una eventualidad positiva sea creída por gran parte de la sociedad como una nueva estabilidad. Sin embargo, si bien hay creencias que son auto reforzantes, otras en cambio solo aplazan decisiones duras, que luego se vuelven incluso más gravosas y difíciles de aplicar.

Para estas situaciones que se avizoran complicadas, el presidencialismo segmentado, con su carácter pro cíclico, puede ser finalmente una trampa para las ilusiones de cambio. La opción coalicional, puede parecer un retroceso para los cultores de la “Nueva Política”, pero como la experiencia internacional comparada lo demuestra, ella permite la base decisional imprescindible para otorgar previsibilidad a la política, y muy en especial cuando se trata de enfrentar tiempos difíciles.