

## EL HIPERPRESIDENCIALISMO ARGENTINO: UN DIAGNÓSTICO, ANÁLISIS CUANTITATIVO Y POSIBLES SOLUCIONES

*Flavia Poinsot*<sup>1</sup>

### **Resumen**

Este trabajo analiza la exacerbación de la figura presidencial en Argentina, cuestión de no poca data, ofreciendo un diagnóstico, un análisis cuantitativo y posibles soluciones al problema. Existiendo una correlación entre el ejecutivo fuerte, asociado con el hiperpresidencialismo, y el volumen de gasto público, se intenta establecer una causalidad entre estas variables. En un análisis de panel los datos son categóricos comparando las democracias de Estados Unidos, Costa Rica y Chile. Se constata que a mayor gasto público el ejecutivo aumenta su poder, constantando la idea de Waldman (1983) según la que el incremento del poder del ejecutivo no sólo tiene que ver con la pérdida de poder del legislativo y judicial, sino también con el desplazamiento de los límites entre las esferas estatales y sociales.

**Palabras clave:** hiperpresidencialismo, ejecutivo monopólico, democracia presidencialista, gasto público, instituciones.

### **Abstract**

This paper analyzes the exacerbation of the presidential figure in Argentina, a matter of no small data, offering a diagnosis, a quantitative analysis and possible solutions to the problem. There is a correlation between the strong executive, associated with hyper-presidentialism, and the volume of public spending, so we try to establish a causality between these variables. In a panel data analysis the results are categorical when we compare the democracies of the United States, Costa Rica and Chile with Argentina. It is noted that the greater the public expenditure the executive increases its power, an idea which Waldman (1983) states when he state that the increase in the power of the executive has not only to do with the loss of power of the legislative and judicial, but also with the displacement of the limits between the state and social spheres.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional del Sur – Eseade mail [flavia.poinsot@uns.edu.ar](mailto:flavia.poinsot@uns.edu.ar)

**Key words:** hyper presidentialism, monopoly executive, presidential democracy, public spending, institutions

**JEL:** H5 - B53 - C13

## **Introducción**

A partir del retorno a la democracia en Argentina se observa una concentración del poder en torno a la figura presidencial. En clave institucional, esto se acentúa con la reforma constitucional de 1994, lo que resulta paradójico desde que uno de los objetivos de aquella es atenuar el presidencialismo para lo cual, entre otras medidas, injerta el Jefe de Gabinete de Ministros. Igualmente, la práctica constitucional lleva a un fortalecimiento del ejecutivo, a un “debilitamiento” del legislativo y a una “declinación” del judicial, aunados a un debilitamiento del federalismo, en palabras de Carlos Nino (1992), una deformación que el autor atribuye a la interrupción de la cultura y las prácticas democráticas y que denomina hiperpresidencialismo. Claro que el problema tiene visos de antaño, y según algunos autores el incremento del poder presidencial se vislumbra desde la constitución de 1853, por ejemplo se podría citar entre ellos a Italo Luder (1958) y a César Romero (1975), entre otros.

Este “presidecentrismo” que hace del presidente el núcleo del escenario político, institucional y social, en palabras de Serrafiero (2012), lleva a cuestionar la estabilidad de la democracia desde que éstas “mueren en las manos de líderes electos que hacen uso y abuso del poder para subvertir los mecanismos democráticos a través de los cuales llegaron al poder” (Mazzina & Bavastro, 2020). Este problema, complejo, no es exclusivo de Argentina. En el mundo la democracia muestra “signos de agotamiento” y se comienza a hablar de “la nueva ola de autocratización”, a tal punto que parece que hoy se está frente “a la crisis de la democracia”, crisis que nuevamente remite a “líderes que escapan a los controles democráticos que los llevaron al poder y en comportamientos de las elites políticas que rayan el autoritarismo” (Mazzina, 2021).

En Argentina este proceso se observa impregnado de idiosincrasias particulares a lo cual se puede añadir un “mal uso” de la democracia (Hayek, 1980), democracia que al final del día se convierte en “una enorme decepción para muchos” con lo cual “los problemas del ejercicio

democrático y el desencanto con la vida democrática” se hacen patentes (Mazzina, 2021). Una de las causas de este mal uso es la existencia de creencias erróneas como la idea de que la democracia *per se* es conducente a la mejora de la performance económica. Y, como es de esperar, este mal uso del concepto hace que la desilusión se haga presente (Hayek, 1980). De este modo, los ciudadanos se manifiestan insatisfechos con la democracia, aunque es difícil cuantificar la erosión democrática, pero sí se evidencia una indiferencia de la mayoría (Levisky & Murillo, 2020; Mazzina & Bavastro, 2020). A las expectativas se suman los presidentes de corte populista que se observan a lo largo de la historia argentina.

Serrafero (2013) señala tres olas de populismo en Latinoamérica, el clásico en 1930s, 1950s y los 1970s siendo un ejemplo paradigmático Juan Domingo Perón; el neopopulismo en los 1990s con Carlos Menem en Argentina, pero también Fujimori en Perú; y finalmente Chávez en Venezuela a fines de 1990s. No es menor esta consideración desde que este último presidente consolida fuertes lazos con los Kirchner en Argentina, siendo Cristina Fernández la vicepresidenta desde 2019. Cabe señalar que, siendo vicepresidenta, se debe analizar el punto de que es la primera vez en Argentina que un actor en ese rol tiene tanto poder en el marco de la democracia presidencialista. Así, los populismos sientan las bases para estereotipar la relación entre un líder y sus seguidores, trayendo a la superficie nuevamente la figura del caudillo, la cual nunca se ha perdido en el país, siendo una de las características sobresalientes que alimenta el fuerte poder presidencial.

Desde otro ángulo, la mirada de Iazzetta (2011) permite analizar este tópico en Argentina. Analizando el rol de los presidentes en el marco de este trabajo, en una democracia delegativa, es importante señalar que ellos creen que por ganar las elecciones tienen derecho a gobernar según lo consideren apropiado. El presidente, entonces, convirtiéndose en la encarnación del país, es el custodio e intérprete de sus intereses. Asoma de este modo su figura paternal, situándose sobre los partidos y los intereses organizados, en un sistema sin rendición de cuentas horizontal, con tendencias plebiscitarias y la elaboración rápida de políticas. En un sistema con estas características el poder judicial y legislativo se convierten en estorbos y los discursos son similares a los del sistema populista, aunque Iazzetta señala que no necesariamente el ejecutivo sea considerado omnipotente, marcando una diferencia con sus escritos de 1991.

Así, el ejecutivo desea eliminar o hacer ineficaces las agencias de la *accountability* horizontal (O'Donnell, 2004). A pesar de tratarse de un concepto complejo, la democracia delegativa,

sin tener un equilibrio, puede terminar en un autoritarismo (O'Donnell, 2011) en el cual las relaciones de poder pueden tomar la forma de dominación, esto es, un presidente con super poderes amenazaría con sanciones a otros actores a fin de que obedezcan. Por supuesto que la dominación es efectiva si el dominado responde a las sanciones las cuales, además, deben ser creíbles (Knoke, 1990).

Lo anterior se vuelca en lo discursivo con una retórica efectiva si se puede sostener un nivel de acuerdo razonable sobre los términos y sus significados entre los ciudadanos. En línea con los totalitarismos, se busca primero monopolizar los medios de comunicación para, entonces, vaciar el lenguaje de todas las distinciones significativas (Knoke, 1990). Es en lo discursivo donde acusan recibo los golpes con adjetivos que Malamud (2019) adjudica en Latinoamérica a la inestabilidad política y el giro hacia la izquierda, a lo que agregan un cambio conceptual por prevalencia. En Argentina se observa en lo discursivo un despliegue de estos recursos del lenguaje, en particular desde 2003.

En este trabajo se intenta captar la esencia de todos estos elementos recurrentes por medio de un análisis cuantitativo que trae a colación la tesis de Waldmann (1983, en Nohlen & Fernández, 1998, p. 13) quien señala que el fortalecimiento del ejecutivo puede deberse no sólo a la reducción de otros poderes, sino también por un desplazamiento general de los límites entre las esferas estatales y sociales, todo lo cual se propicia en las ideologías totalitarias. En otras palabras, el incremento del gasto público en áreas que no son del ámbito genuinamente público podría responder a un incremento del ejecutivo el cual, con amplios poderes, puede hacer prevalecer sus preferencias.

Antes de presentar la mirada cuantitativa que intenta captar la tesis de Waldmann (1983), se considera que el rol del presidente en una democracia como la argentina merece una sección aparte en la cual se desarrolle el tema en específico, debido a que, en línea con Clive (2005), Acemoglu & Robinson (2017) y North (1991, 1993), las reglas de juego, las instituciones, están encriptadas en la historia del país, en una línea de *path-dependence* que, sin embargo, deja lugar a una evolución contemporánea, elementos que van a dejar al presente trabajo con un final abierto. Así, antes de llegar al final con puntos suspensivos es interesante analizar el papel de los presidentes, y sus posibles explicaciones causales, en la historia del país. Este es el objetivo de la próxima sección.

## **Una mirada más de cerca al Ejecutivo y el presidente: Elementos relevantes para el diagnóstico**

En Argentina el presidente forma parte de un poder ejecutivo unipersonal, no colegiado ni integrado, con ministros que sólo lo asisten y dependen de él, sin formar parte de la figura institucional (Palazzo, 2004 en Morello y Ramírez, 2004). Investido de los atributos de jefe de Estado y de Gobierno, le corresponde la auténtica dirección de la política gubernamental adoptando, según las normas establecidas, las principales decisiones. En comparación la figura del vicepresidente es débil, frágil, aunque en estos últimos años merece atención en la persona de Cristina Fernández.

La figura presidencial adquiere preponderancia en la historia hallando amplio consenso social; en el imaginario colectivo se asocia esa personalidad como propia e intransferible, clásica y de máxima responsabilidad política y de conducción tal que, según algunos autores, el régimen presidencial argentino “se asemeja a un árbol cuyo tronco es fuertemente presidencialista, porque su raíz se asienta en un sustento normativo, fáctico y sociológico construido sobre la base de la legitimidad política y social real del poder del Presidente, sin que otros matices de esos injertos lleguen a alterar la configuración política central del régimen y de la institución presidencial” (Praeli, 2004, en Morello & Ramírez, 2004).

La figura del presidente, heredada de la revolución americana, viene a ser como la de un monarca democráticamente legitimado. Sin embargo, hay diferencias en el proceso de colonización entre América del norte y del sur, proceso que según algunos autores marca diferencias sobre el presidencialismo de la región que se emerge como un producto sui-generis, como un híbrido resultante de elementos doctrinarios y empíricos, de la teoría y de la práctica política. Por ejemplo, se observa una diferencia entre la doctrina de la separación de poderes que influye en el norte y la tradición monárquica centralista que impacta más en el sur, el constitucionalismo versus el autoritarismo, emergiendo un autoritarismo “paraconstitucional”, un complemento accidental y transitorio para lograr otras metas, que se convierte en un exponente de la cultura política de la región (Nohlen & Fernández, 1998).

Las raíces del “hiperpresidencialismo” pueden ser la interrupción de la cultura y práctica democrática mediante sucesivos golpes de estado (Nino, 1992), los intereses corporativos que se van nucleando en derredor de la figura presidencial y las personalidades de quienes ejercen el cargo. Así, Dalla Via (2008) señala que el poder ejecutivo es el que resulta ganancioso

frente al poder legislativo y el poder judicial, y también frente a los poderes provinciales. Por su parte, en línea con la teoría institucional, el poder presidencial emerge de las disposiciones constitucionales y de la ambigüedad o laxitud de la constitución.

Un elemento que confiere un poder especial al presidente es su derecho a implementar decretos de necesidad y urgencia o DNU. La Constitución establece que “en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable” podrá emitir, el presidente, disposiciones de carácter legislativo, para, acto seguido y en un gesto de total incoherencia, permitir los decretos de necesidad y urgencia, que constituyen normas de índole materialmente legislativa pero emitidas por el presidente (Sagüés, 2006). Luego, los autoriza “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes”. Las circunstancias excepcionales, según la textura de la norma, parece aludir a una imposibilidad material o racional de cumplimiento de la Constitución en el proceso de elaboración de leyes, es decir, la presencia de un genuino estado de necesidad que impida obedecer a la Constitución. Desde el punto de vista jurídico, aun cuando la frase “circunstancias excepcionales” sea abierta, se aplica a situaciones gravosas propias de crisis “tensivas”, que ponen en riesgo la funcionalidad del sistema político y amenazan con destruirlo (Melo, 1979 en Sagüés, 2006). Esto es, la intervención del ejecutivo se justifica exclusivamente ante la imposibilidad de que el legislativo intervenga eficazmente (Elías, 2010).

Sin embargo, de la práctica política se deduciría que la norma es ciertamente ambigua dada la proliferación de los DNU que “ha inundado el mercado legislativo argentino”, y también desde el plano jurídico se enfatiza que sólo unos pocos de estos decretos podrían alcanzar, muy de vez en cuando, un serio y convincente justificativo constitucional (Sagüés, 2006).

De acuerdo con estos juristas, la ambigüedad también se deriva de la inconclusión de la norma constitucional al establecer que el congreso debe dictar la ley reglamentaria, tarea realizada doce años después de sancionada la Constitución en Ley 26.122 sancionada en 2006. Asimismo, la Constitución guarda silencio acerca de la suerte del DNU hasta tanto se pronuncie el Congreso y sobre la forma específica en que debe expedirse el Congreso. La Ley, en el art. 17, establece que el decreto, hasta tanto no sea rechazado es válido; esto es, el decreto no tiene plazo de caducidad mientras no sea desestimado. Además, la Ley no fija plazo para la pronunciación del Congreso, que debe ser expresa; entonces, ante el no tratamiento legislativo (existen prácticas para aplazarlo *sine die*, tal como no dar quórum), el

decreto tiene vigencia y opera en la realidad jurídica y económica (Martínez Garbino, 2008). La solución es discutida en el plano jurídico, siendo una opción posible, entre otras, que el constituyente deja por una imprevisión programada y forzosa, en manos del legislador (Sagüés, 2006). Entonces, la Ley subvierte la lógica de poderes que fija la Constitución, dificulta la derogación de un decreto y reduce las posibilidades de negociación y consenso (Elías, 2010).

Un punto adicional que agrega discrecionalidad al presidente es la delegación al existir debilidad en los mecanismos de control entre poderes (Barreda, 2002); incluso se observa en ciertos casos una manifiesta ausencia del control legislativo sobre la adecuada y acorde competencia institucional del presidente y del Jefe de Gabinetes de Ministros JGM (Morello & Ramírez, 2004). Un ejemplo que lo manifiesta es la incompletitud del Régimen de Coparticipación Federal y Distribución Tributaria que el mandato constitucional exigía que estuviera establecido antes de la finalización de 1996 (art. 75 inc. 2), aún incumplido.

Cabe señalar, en clave institucional, que la Constitución misma es ambigua respecto a las delegaciones. En el art. 76 establece que

Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.

Si bien la norma prohíbe la delegación, el principio está vacío de contenido porque las excepciones pueden comprender multitud de materias (Luna, 2007). Las materias definidas en el artículo abarcan un universo de asuntos y competencias, comprenden la prestación de servicios públicos esenciales, las obras públicas, fabricación de armas, elaboración de planes para la educación, la salud, la erradicación de la pobreza, la política monetaria, la conducción de las relaciones internacionales, etc. (Bianchi, 1991 en Morello y Ramírez, 2004).

De este modo, surge un tópico adicional, los estados de emergencia en los que el ejecutivo asume un rol preponderante; la potestad legisferante que debe cumplir el legislativo queda condicionada porque sus tareas se reducen a sancionar proyectos originados en el ejecutivo con la única posibilidad de enmendar las propuestas o directamente tal función es asumida directamente por el ejecutivo, con el objetivo de asegurar las políticas de gobierno que se intenten (Luna, 2007). Para algunos autores, las emergencias son el argumento usado

permanentemente para incumplir la Constitución, afectar el sistema republicano y lesionar los derechos humanos en la historia argentina (Hernández, 2009).

Siguiendo con la teoría de las instituciones, otro elemento a considerar es la misma naturaleza del ejecutivo que confiere discrecionalidad al primer mandatario para la acción unilateral. En tal sentido, entonces, se observa de lo expuesto que la administración, uno de los puntos focales del ejecutivo, constituye parte de esta naturaleza. Y los juristas señalan que administrar es, en última instancia, ese residual pero gigantesco poder que ha despertado, especialmente desde el Estado del Bienestar, el crecimiento cuantitativo y cualitativo del poder ejecutivo, cuyos desbordes en Latinoamérica son bien conocidos (Bianchi, 1991 en Morello y Ramírez, 2004).

Asimismo, en clave institucional, otro de los ingredientes paradigmáticos argentinos es el personalismo. Muchas veces la figura presidencial, en base al carisma del ocupante del cargo, se relaciona de cerca con la figura del “caudillo”, estableciéndose una comunicación directa con el electorado, más allá de los aspectos estrictamente legales. Las presidencias de Mitre, Roca, Yrigoyen y Perón son paradigmáticas en este sentido (Dalla Via, 2008). Cuando Arturo Sampay defendiera la reelección de Perón en la Convención Constituyente de 1949, sostiene que dicha reelección se asienta “...en la sublimación del prestigio de un hombre y la acción personal en consecuencia de la empresa que sólo se agota cuando se cumplen los objetivos”, y agrega que “La empresa argentina depende de la posibilidad constitucional de que el general Perón sea reelegido presidente” (Sampay, 1949 Dalla Via, 2008).

Por último, pero no menos importante, la reforma constitucional de 1994 da mayor poder al presidente, a pesar de que los constituyentes buscan lo contrario, creando el JGM, figura del parlamentarismo (Gelli, 2003, en Bestard, 2008; Torres Molina, 2004, en Morello & Ramírez, 2004). Ferreyra (2005) señala que la reforma acentúa el “autocratismo presidencial” al exarcebar las relaciones asimétricas entre el ejecutivo y el legislativo, y con ello el ejercicio del poder burla el dique de contención ofrecido por los controles jurídicos.

En particular, la facultad legislativa del presidente en la formación y sanción de las leyes es un tema que en la práctica constitucional argentina presenta lineamientos poco claros entre las competencias del ejecutivo y legislativo; la cuestión es más clara en la Constitución de 1853, donde si bien el ejecutivo actúa como co-legislador, la función legislativa propiamente dicha pertenece sólo al Congreso (Dalla Via, 2008).

Así, hay dos caricaturas, un ejecutivo como actor dominante y un legislativo sumiso, o un legislativo que obstruye (Payne et al, 2006), dando lugar al problema de la acción colectiva. Lo deseable es que ambos poderes tengan atribuciones para la elaboración de leyes, además de la capacidad para supervisar la ejecución de los proyectos de gobierno y la aplicación de las leyes, todo lo que implica que los legisladores posean libertad individual con relación a los dirigentes de los partidos para la rendición de cuentas, así como que puedan responder ante los electores.

De tal modo, el ejecutivo cuenta con amplio poder para llevar adelante políticas acordes con sus propias preferencias, incluidas la política monetaria y fiscal. Dentro de la política fiscal, el sistema de control del presupuesto, que desde la perspectiva del “Estado liberal del derecho” sirve como la garantía principal de someter al control del pueblo la gestión de la hacienda pública a través de sus representantes, queda relegado a un mecanismo de carácter formal o de legalidad.

De este modo, el ejecutivo tiene la facultad excepcional de reasignar partidas presupuestarias ya aprobadas por el Congreso, según la Ley de Administración Financiera del Estado (LA 1992-C-3353), en cabeza del JGM (Dalla Via, 2008). Así, se observa un congreso débil en la Ley de Presupuesto y en el control de la administración pública, y un ejecutivo encarnado en un caudillo con uniforme, un mesías paternalista, un “protector”, un “director supremo” (Nohlen & Fernández, 1998).

Respecto al Presupuesto, el ejecutivo cuenta con amplia discrecionalidad en su implementación, lo que unido a que el presupuesto siga siendo agregado y que la cuenta de inversión no funcione como instrumento de control, hace que la capacidad real de fiscalización del presupuesto por parte del legislativo sea muy limitada. Además, el ejecutivo tiene injerencias inconstitucionales en el Presupuesto, resultado de las facultades legislativas delegadas al JGM, la utilización de los DNU para las ampliaciones del presupuesto, el desequilibrio resultante entre el poder central y los poderes provinciales por el uso concreto de los superpoderes y la tergiversación de las variables macroeconómicas que sustentan el presupuesto nacional. La Constitución establece las atribuciones de cada poder en el proceso presupuestario. El Ejecutivo propone, el Legislativo determina (art. 75 inc. 8), el JGM ejecuta (art. 100 inc.7) y el Legislativo controla (art. 75 inc. 8 “in fine” y 85). La ley 26.124 atribuye al JGM la capacidad de disponer reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado, sin fijar límites cualitativos, cuantitativos ni temporales; ergo, sin indicar la política

legislativa ni plazo para su ejercicio. Esto implica la facultad de modificar la ley presupuestaria, y con ello las políticas públicas fijadas; excediendo la función de ejecución que el art. 100 inc. 7 de la Constitución asigna al JGM. Esto es, se trata de una delegación inconstitucional a la luz del art. 76 de la Constitución y la jurisprudencia acuñada por la Corte Suprema<sup>10</sup> (Martínez Garbino, 2008).

Con relación al federalismo, hay una reestructuración del Presupuesto en desmedro de las provincias. Por ejemplo, los incrementos en las autorizaciones de gastos corrientes y de capital de la Administración Nacional para el ejercicio 2008 mediante Decisiones del JGM se financian casi en su totalidad por medio de una reducción en las aplicaciones financieras, en su mayoría del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, el cual financia el Programa de Asistencia Financiera (PAF) para las provincias. Esto es, unilateralmente desde la Administración Nacional y en beneficio propio, se reduce un fondo fiduciario para el desarrollo provincial contraviniendo la decisión política del órgano que contiene la representación provincial, el Congreso. Este desequilibrio resta poder de negociación a los diputados, senadores, gobernadores e intendentes obligándolos a disciplinarse políticamente (Martínez Garbino, 2008).

Cabe mencionar que también las reglas electorales y el modelo de partido de los grandes partidos dificultan la creación de un entramado institucional favorable a las negociaciones y pactos sobre políticas públicas de ámbito estatal. El sistema electoral favorece la sobre representación de las provincias pequeñas en el Senado. El modelo de los grandes partidos se corresponde con el modelo de un partido fragmentado en el que la disciplina partidaria está descentralizada. En otras palabras, la lealtad de los legisladores está vinculada en mayor medida al ámbito local que al estatal. Esto complejiza los problemas de acción colectiva propios del Congreso. Por ello, las delegaciones amplias y las restringidas son las estrategias dominantes.

De lo expuesto puede observarse el amplio rango de movimiento que tiene el ejecutivo, comparado con el legislativo. En términos de un modelo espacial, el estatus quo podría ser cambiado, con nulas o escasas restricciones del legislativo, de acuerdo con las preferencias del ejecutivo, lo cual da lugar a otro ingrediente, la inconsistencia temporal de las políticas. Al cambiar un ejecutivo por otro de preferencias diferentes, aumentaría la probabilidad de cambios en las políticas. Así, con un ejecutivo fuerte las políticas, sumando a que en Argentina el ejecutivo, en clave institucional, tiene muchas atribuciones, quedan a elección

del que detenta el cargo de presidente quien tiene una cuota importante de discrecionalidad. En la siguiente sección se analiza empíricamente si el ejecutivo fuerte guarda relación con un desplazamiento del sector privado al aumentar su participación en la economía y en el gasto social.

### **El ejecutivo y el gasto público: Una mirada cuantitativa**

Waldmann (1983, en Nohlen & Fernández, 1998, p. 13) señala como punto interesante que el fortalecimiento del ejecutivo puede deberse no sólo a la reducción de otros poderes, visto en las secciones anteriores, sino también por un desplazamiento general de los límites entre las esferas estatales y sociales, todo lo cual se propicia en las ideologías totalitarias. En otras palabras, existe una correlación entre el incremento del gasto público en áreas que no son del ámbito genuinamente público y el aumento del ejecutivo el cual, con amplios poderes, puede hacer prevalecer sus preferencias. Esto podría ser más exacerbado en Argentina donde el presidencialismo es fuerte. Por tanto, podría constatarse una gradación desde una democracia hacia un autoritarismo competitivo, entre otras alternativas, o hacia un populismo.

Así, se testea la hipótesis de que, a más poder al ejecutivo o el tener un ejecutivo sin restricciones, aumenta el gasto público conduciendo a mayor injerencia del ejecutivo en áreas que no son genuinamente pertinentes a un gobierno. Si bien existe una correlación, el trabajo intenta determinar una causalidad desde el posicionamiento del ejecutivo en el plano institucional hacia el aumento del gasto público.

Para ello se considera el índice de Henisz (2000, 2002), POLCON, *Political Constraint Index*, que incluye, entre otras variables, el índice Polcon V y el índice Polcon III. La base POLCON toma valores entre 0 y 1. Mide la probabilidad de cambios de política analizando los *checks* entre las tres ramas del gobierno. Para su construcción se consideran características administrativas, legislativas y judiciales, autonomía del gobierno, alineación entre el ejecutivo y el legislativo. El índice tiene dos variantes, Polcon V y Polcon III.

Polcon III mide los *checks* del legislativo sobre el ejecutivo midiendo el poder de veto de la legislatura sobre aquel con respecto a los cambios de política. En base a un modelo espacial simple el supuesto permite derivar una medida cuantitativa de los peligros institucionales, a la vez que considera el grado de alineación entre las ramas del gobierno en base a datos sobre la composición de los partidos políticos del ejecutivo y legislativo. Al aumentar la alineación,

aumenta la probabilidad de cambios de política. En un extremo el índice muestra la alineación entre ejecutivo y legislativo, en otras palabras, el legislativo se convierte en una escribanía del ejecutivo. El valor máximo igual a 1 denota el nivel de discreción política máximo, esto es, todos los actores políticos con poder de veto pueden acordar un cambio en el estatus quo.

Para Argentina los valores de Polcon III, en 101 observaciones desde 1916, presentan una media de 0.2683 con un desvío estándar de 0.22, un valor mínimo de 0 en periodos de golpe de estado, y un valor máximo de 0.6313 en 2014 y 2015. A fines de comparación, en Estados Unidos, en base a 217 observaciones desde 1800, el valor medio del índice es 0.3846, con un desvío de 0.055, un valor mínimo de 0.14 y otro máximo de 0.53. Se observa en Argentina una alineación marcada del ejecutivo con el legislativo entonces hacia 2010s, con mayor varianza en Argentina de este índice que en Estados Unidos.

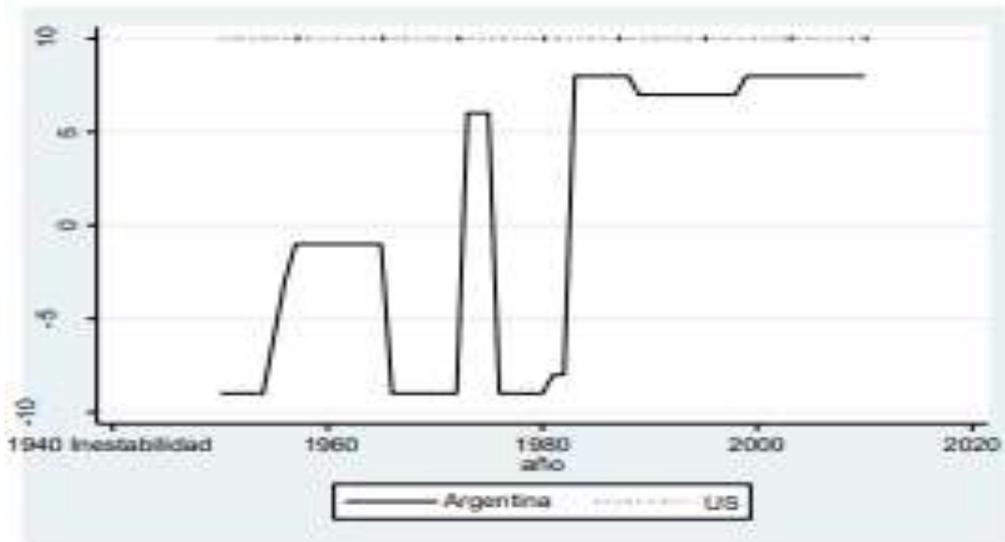
PolconV es el índice que indica las restricciones sobre el ejecutivo de los otros poderes. Incluye así los *checks* del legislativo y del judicial, así como de las provincias, pasando a ser un índice que indirectamente tiene en cuenta el federalismo y su incidencia sobre el comportamiento del gobierno, en particular para Argentina. Al aumentar la discreción del ejecutivo el índice se acerca al valor 0, en un extremo, con discreción total las restricciones son nulas; a medida que aumentan las instancias de *checks*, las restricciones son mayores y el valor del índice aumenta, en un extremo es 1.

En Argentina, desde 1960 hasta 2016, en base a 57 observaciones, el valor medio de Polcon V es 0.361 con un desvío de 0.2625, un valor mínimo de 0 en épocas de golpe de estado y un máximo de 0.7665 en 1994 y 1995. Para los 2010s el índice se ubica alrededor de 0.6313. Para Estados Unidos, en base a la misma cantidad de observaciones, el valor medio es 0.8521 con un desvío de 0.02, un valor mínimo de 0.84 y un valor máximo de 0.85. Como se desprende de estos datos, Argentina presenta mayor variabilidad y más independencia del ejecutivo con respecto a los checks del legislativo, judicial y provincias, esto es, mayor discreción del ejecutivo. Los datos confirman las teorías.

La metodología de análisis a fines de la estimación realiza dos análisis, uno interno considerando datos de Argentina, y otro en base a datos de panel comparando la performance de Estados Unidos con la de Argentina a fin de evaluar qué efectos, si los tiene, tiene la falta de restricciones al ejecutivo sobre la expansión del gasto público. A continuación se agregan al panel Costa Rica y Chile, ambos con democracias estables. Cabe señalar que en el estudio

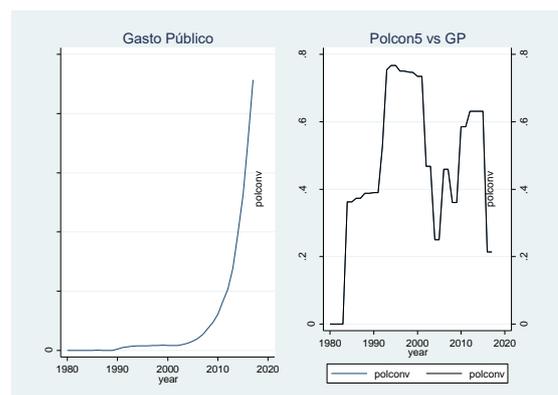
comparado se considera el porcentaje de gasto público sobre el PBI. En ambos estudios se toma el periodo 1980-2017.

Para el periodo bajo análisis es claro, desde el punto de vista estadístico, el aumento del gasto público en Argentina. El primer gráfico muestra la performance del gasto en pesos corrientes



comparado con la performance del indicador PolconV de la base de Henisz (2000).

El gráfico 2 compara el PolconV entre Argentina y Estados Unidos, mostrando que las restricciones sobre el ejecutivo en el país del norte se mantienen constantes en un valor promedio de 0.85, en comparación, el promedio para Argentina es de 0.46; con datos de panel el promedio disminuye a 0.43 por el efecto de Argentina.



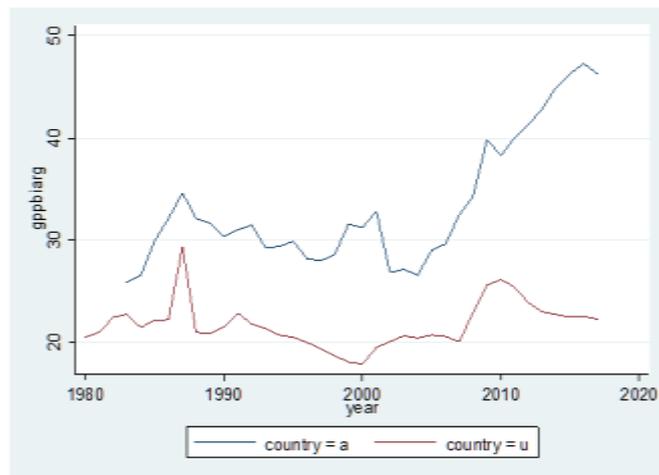
**Ecuación 1**

El gráfico 3 compara el gasto público como porcentaje del PBI en Argentina y en Estados Unidos según datos del Banco Mundial. Se observa que el nivel para Estados Unidos fluctúa en torno al 20% siendo su valor promedio de 21.74%. Argentina tiene un nivel más elevado de porcentaje de gasto sobre PBI, el promedio es de 33.07% aumentando desde 2007 pasando el valor 38.27% desde 2010 llegando a 46.3% en 2017. Por su parte, el índice PolconIII mide la factibilidad de cambios políticos por parte del ejecutivo, i.e., hasta que punto un cambio en las preferencias del ejecutivo puede conducir a cambios en la política pública (Henisz, 2002).

Las variables *Govseat* tienen en cuenta los partidos políticos oficialistas (1), opositores (2 y 3) en la legislatura.

La primera estimación toma como variable dependiente el gasto público en servicios económicos, áreas no genuinamente propias de un estado (*priv<sub>t</sub>*). Según las estadísticas nacionales, el gasto público en servicios económicos comprende la producción primaria, energía y combustible, industria, servicios, transportes, comunicaciones y otros gastos. La regresión estimada es:

$$\begin{aligned}
 \ln priv_t = & \alpha + \beta_1 polcon5 \\
 & + \beta_2 polcon3 \\
 & + \beta_3 gov1seat \\
 & + \beta_4 gov2seat \\
 & + \beta_5 gov3seat \\
 & + \beta_6 herfindhal \\
 & + \gamma_1 PJ + \gamma_2 Ejecutivo
 \end{aligned}$$



El índice de Herfindhal indica el grado de concentración del gobierno, pero en la regresión no es significativa. *PJ* y *Ejecutivo* son variables *dummies* que se incorporan para indicar en la muestra cuándo ha gobernado el PJ y en qué momento de la historia se da un ejecutivo con rasgos personalistas y populista, respectivamente.

<i>Método</i>	OLS
<i>PJ</i>	6.8686
<i>S.E.</i>	1.4935
<i>p-value</i>	0.000
<i>POLC</i>	-9.77
<i>ON5</i>	
<i>S.E.</i>	3.7419
<i>p-value</i>	0.014

<i>POLC</i>	13.653	La regresión corrida indica que las variables <i>gov1seat</i> , <i>gov3seat</i> , <i>herfindhal</i> y <i>ejecutivo</i> no son significativas, aunque todas las variables explican la variabilidad del gasto público en servicios económicos en un 73.79%. El indicador Polcon V tiene peor performance en la estimación que Polcon III.
<i>ON3</i>	9	
<i>S.E.</i>	4.9192	
<i>p-value</i>	0.009	
<i>GOV2S</i>		Así, cuando el PJ está en el ejecutivo el gasto público en servicios económicos aumenta un 6.86 millones\$. Luego, con cada aumento de las restricciones sobre el ejecutivo, el gasto en servicios económicos disminuye en 9.77 millones\$, por su parte cuando el polcon III se eleva indicando menores restricciones sobre el ejecutivo considerando únicamente los <i>checks</i> del legislativo, el gasto público en servicios económicos aumenta en 13.65 millones\$. No es claro el efecto de la cantidad de asientos del segundo partido opositor en el congreso, pero en la muestra por cada asiento adicional aumenta el gasto en 0.047\$, en miles de millones. El resto de las variables no inciden sobre el gasto del sector público en bienes y servicios económicos en forma individual, pero sí en forma conjunta.
<i>E.</i>	0.047	
<i>S.E.</i>	0.0167	
<i>p-value</i>	0.008	
<i>N° obs</i>	38	A fin de completar el análisis, se analiza la influencia del PJ y un ejecutivo fuerte sobre el gasto público social, estimando asimismo la elasticidad del gasto social con respecto al gasto en Promoción y asistencia social, Asignaciones familiares, Programa de empleo y seguro del desempleo. Los datos se muestran en la tabla de Ecuación 2. La regresión estimada es:
<i>R<sup>2</sup></i>	0.7379	
<i>ajust.</i>		

$$\ln g_{psocial} = \alpha + \beta_1 \ln asig + \beta_2 \ln asist + \beta_3 \ln desempleo + \gamma_1 PJ + \gamma_2 Ejecutivo + \gamma_4 PJasist + \gamma_5 ejecasist$$

Estas variables en conjunto son significativas y explican el 99.97% de la variabilidad en el gasto público social. El ejecutivo y el desempleo no son significativas individualmente, pero la elasticidad del gasto social con respecto a las asignaciones es de 23.67, siendo mayor la elasticidad del gasto social con respecto al gasto en promoción y asistencia social, 76.44; cuando el PJ está en el gobierno el gasto público social aumenta en 121%, sin embargo, el gasto en asistencia social cuando está el PJ en el gobierno lleva a disminuir el gasto público

social en 13.61%; asimismo, el gasto en asistencia social con un ejecutivo fuerte lleva a incrementar el gasto público social en 0.00000342%.

<b>Ecuación</b>	2	
<b>Método</b>	OLS	Por último, a fin de poder comparar Argentina con Estados Unidos se realiza una regresión con datos de panel. La tabla 3 presenta los resultados del polcon V y polcon III sobre el gasto público como porcentaje del PBI en cada país. Las regresiones estimadas son:
<b>PJ</b>	1.2154	
<b>S.E.</b>	0.1777	
<b>p-value</b>	0.000	$\ln g_{pbi} = \alpha + \beta_1 Polcon5 + \beta_2 Polcon3$
<b>PJasist</b>	-0.1361	
<b>S.E.</b>	0.02377	$\ln g_{pbi} = \alpha + \beta_1 \ln Polcon5 + \beta_2 \ln Polcon3$
<b>p-value</b>	0.000	
<b>ejecasist</b>	3.42e-07	La tabla 3 resume los datos. Las estimaciones OLS, como es de esperar, no son significativas, pero sí lo son las estimaciones con efectos fijos donde las variables en conjunto son significativas para explicar el porcentaje de gasto público del PBI. En el primer modelo los coeficientes de Polcon V y Polcon III deben multiplicarse por 100 para obtener el cambio en puntos porcentuales del gasto respecto al PBI. Así, por cada punto de aumento del Polcon V, con lo cual aumentan las restricciones al ejecutivo, el gasto público con respecto al PBI disminuye en 58.85 puntos porcentuales; y por cada punto de aumento en Polcon III, esto es, disminuyen las restricciones sobre el ejecutivo por parte del legislativo, el efecto es de aumento en 93.13%.
<b>S.E.</b>	8.82e-08	
<b>p-value</b>	0.001	
<b>Inasig</b>		
<b>S.E.</b>	0.2367	
<b>p-value</b>	0.4077	
<b>Inasist</b>	0.000	
<b>S.E.</b>	0.7644	
<b>p-value</b>	0.4532	En el modelo log-log se testean las elasticidades del cociente del gasto y PBI con respecto a Polcon V y Polcon III. Con respecto al Polcon V la elasticidad es negativa, esto es, cuando aumenta el índice, disminuye el cociente, por cada 1% de aumento del Polcon V, el cociente disminuye en 29.95%. Con respecto al Polcon III la elasticidad es positiva, esto es, cuando aumenta el índice se verifica que aumenta el gasto público y/o disminuye el PBI, por cada 1% de aumento del polcon III, el cociente aumenta en 36.19%. Las variables son relevantes para esta explicación, siendo significativas individualmente en las estimaciones.
<b>p-value</b>	0.000	
<b>N° obs</b>	35	
<b>R<sup>2</sup> ajust.</b>	0.9997	

**Tabla 3. Las restricciones al ejecutivo y el gasto público**

<i>Ecuación</i>	1	2	4	5
<i>Método</i>	OLS	EF. FIJOS	OLS	EF. FIJOS
<i>POLCOV</i>	0.4557	-0.5585		
<i>S.E.</i>	0.3530	0.2020		
<i>p-value</i>	0.201	0.007		
<i>POLCIII</i>	-.247	0.9312		
<i>S.E.</i>	0.466	0.2627		
<i>p-value</i>	0.598	0.001		
<i>LNPOLV</i>			0.2756	-0.2995
<i>S.E.</i>			0.2151	0.1246
<i>p-value</i>			0.204	0.019
<i>LNPOLIII</i>			0.665	0.3619
<i>S.E.</i>			0.290	0.1616
<i>p-value</i>			0.665	0.028
<i>N° obs</i>	76		72	
<i>R<sup>2</sup> ajust.</i>	0.0160		0.0205	

Las estimaciones se tornan significativas al agregar al panel los datos de Costa Rica y Chile, proporcionando más información a la muestra con observaciones categóricas. Igualmente, se controla el gasto con XCONST, de Polity II (Gurr et al, 1990), que indica el grado en el cual operan restricciones institucionalizadas sobre el ejecutivo por parte de “grupos de accountability”, vertical u horizontal. La variable es interesante pero no es significativa desde el punto de vista estadístico. Así, los datos son los mostrados en la tabla siguiente.

**Tabla 4. Restricciones al ejecutivo y gasto público en panel ampliado**

<b>Ecuación</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Método</b>	OLS	EF. FIJOS	OLS	EF. FIJOS
<b>POLCOV</b>	-.6808	-.3164		
<b>S.E.</b>	0.0971	0.0879		
<b>p-value</b>	0.000	0.000		
<b>POLCIII</b>	0.7795	0.1762		
<b>S.E.</b>	0.1265	0.1056		
<b>p-value</b>	0.000	0.098		
<b>LNPOLV</b>			-.3724	-.1252
<b>S.E.</b>			0.495	0.036
<b>p-value</b>			0.000	0.001
<b>N° obs</b>	150		136	
<b>R<sup>2</sup> ajust.</b>	0.3454		0.2917	

Las regresiones estimadas son:

$$\ln \frac{GP}{PBI} = \alpha + \beta_1 PolconV + \beta_2 PolconIII + \beta_3 XConst + \varepsilon_i + u_i$$

$$\ln \frac{GP}{PBI} = \alpha + \beta_1 \ln PolconV + \varepsilon_i + u_i$$

De este modo, según las estimaciones, la semi elasticidad del porcentaje del gasto del Pbi disminuye en promedio un 68% con cada aumento en el índice Polcon V, y del mismo modo cuando disminuyen las restricciones sobre el ejecutivo por parte del legislativo, el gasto público como porcentaje del Pbi aumenta en promedio en 78%, según las estimados por MCO. Utilizando la estimación de datos de panel, la semielasticidad del gasto con respecto a Polcon V es de 31.64% indicando que por cada punto de aumento en la restricción al ejecutivo el gasto disminuye en esa proporción; por su parte, la semielasticidad con respecto a Polcon III es de 17% en promedio pero cabe señalar que esto es significativo con una probabilidad de 9.8%.

Asimismo, la elasticidad del gasto con respecto a las restricciones al ejecutivo es negativa en OLS y datos de panel, siendo de 34.24 y 12.52 respectivamente, i.e., por cada 1% de aumento en las restricciones al ejecutivo el gasto como porcentaje del Pbi disminuye en 34.24% y en 12.52% en promedio respectivamente.

### **El ejecutivo fuerte: Algunas posibles soluciones en clave institucional**

A modo de conclusión se presentan una serie de ideas que persiguen como objetivo, mediante reglas de juego formales, disminuir el poder del ejecutivo en favor de las otras ramas del poder tal que mejore la *accountability* horizontal y vertical buscando una representación “nacional” equilibrada entre los actores de los diferentes poderes.

Se suele comparar a Argentina con Estados Unidos, por ser ambas democracias presidencialistas. Sin embargo, por un lado, se mantiene que desde el siglo XIX la práctica política argentina diverge de la norteamericana, y, por otro lado, la constitución de aquel país confiere al ejecutivo atribuciones menos extensas; las funciones, por ejemplo, “co-legislativas”, como la iniciativa presidencial en materia de ley, veto parcial, habilitaciones legislativas, etc., o los poderes que se le atribuyen al ejecutivo en estados de excepción, no son previstas en aquella. Asimismo, los juristas son críticos con respecto a la evolución del ejecutivo en el país del norte sosteniendo que el equilibrio de poderes, con “guerras afuera y guerras adentro” se ha ido inclinando a favor del ejecutivo.

Volviendo al tema de análisis de Argentina, algunas medidas que se proponen son: (a) Que un presidente pueda ser electo y reelecto, pero luego deba renunciar a cualquier cargo de la carrera política. (b) Que un actor que se presenta para presidente, pero quede segundo en la elección pueda detentar el cargo de senador, a fin de crear incentivos correctos. (c) Ollier (2010) señala que el mayor liderazgo presidencial se relaciona con la baja institucionalización de las relaciones políticas, y que, en Chile y Uruguay, con democracias presidencialistas no se da el liderazgo personalista o este presidente en clave delegativa que ocurre en Argentina. Por tanto, otra solución se relaciona con modificar las cláusulas constitucionales que asignan al presidente el diseño e implementación de las políticas macroeconómicas dando más preponderancia a los ministros prohibiendo taxativamente el diseño de políticas en forma aislada de los ministros, que el cuerpo de ministros no sea prescindible como cuerpo colectivo, como lo es en la mayoría de los casos argentinos (De Luca, 2011). (d) Minimizar los procesos delegativos hacia el ejecutivo, minimizar los poderes legislativos del ejecutivo,

dando más preponderancia al legislativo, equilibrando el poder. Por ejemplo, reglamentar los DNU en vistas de que el presidente sólo pueda decretar en cuestiones administrativas, no legislar, esto es, que el presidente pueda dictar decretos de carácter regulativo o administrativo, como el presidente de Estados Unidos, pero no diseñar la regla de juego tal que permita legislar por decreto. Esto en parte se fundamenta en que el ejecutivo tiene más información y una burocracia a su servicio, además de permitir más flexibilidad en la toma de decisiones. En relación con las delegaciones, reducir la potencia de las emergencias que delegan en el presidente mayor poder del convenido. En Argentina se gobierna por emergencia por años, por tanto, limitar la prevalencia de la norma. (e) Disminuir el veto del presidente que es relativamente fuerte en Argentina. (f) Mejorar la circulación de información para minimizar los problemas de Principal-Agente entre ejecutivo y legislativo. Facilitar el flujo de información y datos, considerando que, en democracias delegativas del tipo de Argentina, según los presidentes es el flujo de datos a los que se tienen acceso. Que la información sea una prerrogativa de cada agencia del gobierno en la cual el presidente no tenga injerencias. (g) Eliminar la figura del JGM que termina siendo un brazo más del presidente agregando discrecionalidad a sus funciones, a la política fiscal mediante las Decisiones Administrativas. El JGM otorga mayor discrecionalidad a Kirchner quien aumenta las partidas presupuestarias, el gasto corriente y de capital, mediante las DA del JGM, pero también ayuda, paradójicamente, a debilitar la figura presidencial en crisis como es el caso De La Rúa (Serrafero, 2003). Esto es, es una figura del parlamentarismo que, agregada en un sistema presidencialista, es fuente de inestabilidad. (h) Mejorar la posición relativa del legislativo, eliminar las listas sabanas y priorizar sistemas que permitan, como en Brasil, el voto individual al candidato donde existe accountability entre la población y sus representantes y el legislador no puede esconderse de sus representados. (i) Establecer límites al gasto público eliminado la discrecionalidad en la contabilidad nacional que permite la contabilización de partidas con nombres ambiguos, sin dar detalles sobre el gasto específico. En Brasil se aplicó una enmienda en la constitución de 1988 que pone un límite superior al gasto público. (j) Determinar por constitución la independencia del banco central, el cual debe seguir un estatuto en el cual, como en el banco central de Uruguay, por ejemplo, el banco puede asistir al Tesoro sólo una vez en un plazo de tiempo prolongado. Asimismo, para evitar el cambio de reglas de juego dentro del central, estipular un estatuto que no pueda modificarse a gusto de las preferencias presidenciales.

A modo de conclusión con este trabajo, y abriendo puntos suspensivos, en línea con Ollier (2010) quien trae a colación la tesis de Linz (1990), el presidencialismo fuerte es incompatible con la democracia, en otras palabras, todo lo que lleve a reforzar una democracia sana tiene que disminuir, en cierta forma, el poder presidencial exacerbado.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2017). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Buenos Aires: Ariel.
- Banco Mundial (2021). *Datos (% del PBI)*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS>
- Barreda, M. (2002). Algunas Claves Políticas de la Crisis Argentina. *Perspectiva: Revista Latinoamericana de Política, Economía y Sociedad (1)* 7-9
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Clive, S. T. (2005). Understanding Latin American politics: Six factors to consider. *University of Alaska Southeast*. Recuperado de: [http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/outreach/southern\\_cone/thomas.pdf](http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/outreach/southern_cone/thomas.pdf)
- Dalla Via, A. R. (2008). Presidencialismo v. Parlamentarismo: reminiscencias de un debate. *JA 2008-III-1182 - SJA 6/8/2008- Lexis N° 0003/013968 ó 0003/013957*.
- De Luca, M. (2011). Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente. En Malamud, A. & De Luca, M. (coord.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Elías, J. S. (2010). Urgencia, Necesidad y Decretos. *Suplemento Universidad de San Andrés 7*, 21/12/2010
- Gurr, T. R.; Jagers, K., & Moore W. H. (1990). The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy, and State Power Since 1800. *Studies In Comparative International Development ( 25)* 1, 73-108.
- Hayek, F. (1980). El ideal democrático y la contención del poder. *Estudios públicos N°1*. Recuperado de: <https://www.cephile.cl/cep/estudios-publicos/n-1-a-la-30/estudios-publicos-n-1/el-ideal-democratico-y-la-contencion-del-poder>
- Henisz, W. J. (2000). The Institutional Environment for Economic Growth. *Economics and Politics 12(1)*: 1-31
- Henisz, W. J. (2002). The Institutional Environment for Infrastructure Investment. *Industrial and Corporate Change 11(2)*
- Hernández, A. M. (2009). Balance de la reforma constitucional de 1994. *La Ley 2009-E*, 895
- Iazzetta, O. (2011). La democracia delegativa y su cara estatal. Un abordaje del caso argentino. En O'Donnell, G.; Iazzetta, O. & Quiroga, H. (Eds). *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Knoke, D. (1990). *Political Network. The Structural Perspective*. US: Cambridge University Press
- Levitsky, S. & Murillo, M. V. (2020). La tentación militar en América latina. *Nueva Sociedad No 285*, enero-febrero de 2020, ISSN: 0251-3552.
- Luder, I. A. (1958). Sociología del Parlamento. *La Ley*, 14/10/1958
- Luna, E. (2007). *Congreso y Control. Hacienda pública, responsabilidad política, estados de emergencia, relaciones internacionales y acuerdos*. Mendoza: Ed. Jurídicas Cuyo
- Marsteintredet, L. & Malamud, A. (2019, 2020). *Golpes con adjetivos: ¿Precisión o confusión?* Análisis Carolina.
- Martínez Garbino, C. (2008). No son sólo los superpoderes. *Sup. Adm. 2008 (octubre)*, 18- *La Ley 2008-F*, 1010

- Mazzina, C. (2021). Hayek y los desafíos de la democracia liberal. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados N° 70*. Pp. 154-168
- Mazzina, C. & Bavastro, R. (2020). América Latina: entre la democracia, la autocracia y el fin del consenso democrático. En Colotta, M. & Lascano y Vedia, J. (compiladores). *Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI. Un análisis crítico de la política internacional*. Recuperado de: <https://www.teseopress.com/contrapuntos/chapter/20-america-latina-entre-la-democracia-la-autocracia-y-el-fin-del-consenso-democratico/>
- Ministerio de Economía. *Gasto público consolidado por finalidad y función*. Argentina.gob.ar. recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>
- Morello, A. & Ramírez, L. (2004). El Presidente de la Nación (Reflexiones sobre el crecimiento de sus potestades y la ausencia de controles). *Lexis N° 0003/010758 ó 0003/010766 ó 0003/010769*. SJA 25/08/2004. JA 2004-III-976.
- Nino, C. S. (1992). *Fundamentos de derecho constitucional: Análisis filosófico, jurídico y politológico de la practica constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Nohlen, D. & Fernández, M. (1998). El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas. En Nohlen, D. & Fernández, M. (editores) (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economics Perspectives*, 5 (1), 97-112.
- (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política. Núm. 11*, pp. 11-31
- Ollier, M. M. (nd). *Centralidad presidencial y debilidad institucional en las democracias delegativas*.
- (2010). *El liderazgo presidencial: Síntomas de un patrón democrático sudamericano. (El caso argentino, 2003-2007)*. XXIX Congreso Internacional de LASA. Recuperado de: <http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Ollier-LASA.pdf>
- Payne, M.J., Zovatto, D. & Mateo Díaz, M. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en LA*. US: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Romero, C. E. (1975). El poder ejecutivo en la realidad política contemporánea. En Zavalía, V. P. *Derecho constitucional*. Tomo 1, cap. 10. Buenos Aires: Zavalía.
- Sagüés, N. (2006). La Regulación Legislativa de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). *Lexis N° 0003/012879*; JA 2006-IV1040-SJA 18/10/2006.
- Serrafero, M. (2003). La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: El caso De La Rúa. *Revista SAAP (1) 2*, pp. 247-272
- Serrafero, M. (2012). Presidencia y vicepresidencia. Otra difícil situación. En Malamud, A. & de Luca, M. A. (Coord.). *La política en tiempos de los Kirchner*. ISBN 978-950-23-1860-8
- Serrafero, M. (2013). *El orden populista y la democracia*. Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. ISSN: 1325-4763. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/28124>
- Wharton University. (2017). *The political constraint index (POLCON)*. Recuperado de: <https://mgmt.wharton.upenn.edu/faculty/heniszpolcon/polcondataset/>

ANEXO

. regress lnppi POLCONV POLCONIII XCONST

Source	SS	df	MS	Number of obs = 150		
Model	3.10562855	3	1.03520952	F( 3, 146) =	27.21	
Residual	5.5555651	146	.038051816	Prob > F =	0.0000	
Total	8.66119366	149	.058128816	R-squared =	0.3586	
				Adj R-squared =	0.3454	
				Root MSE =	.19507	

lnppi	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
POLCONV	-.6808047	.0971529	-7.01	0.000	-.8728124	-.4887969
POLCONIII	.7795155	.1265833	6.16	0.000	.5293431	1.029688
XCONST	-.0090586	.0142267	-0.64	0.525	-.0371755	.0190583
_cons	3.3598	.0644034	52.17	0.000	3.232516	3.487083

. xtreg lnppi POLCONV POLCONIII XCONST, fe

Fixed-effects (within) regression  
 Group variable: id

Number of obs = 150  
 Number of groups = 4

R-sq: within = 0.1802  
 between = 0.4214  
 overall = 0.2800

Obs per group: min = 37  
 avg = 37.5  
 max = 38

corr(u\_i, Xb) = 0.2907

F(3,143) = 10.48  
 Prob > F = 0.0000

lnppi	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
POLCONV	-.316416	.087926	-3.60	0.000	-.4902186	-.1426135
POLCONIII	.1762461	.1056681	1.67	0.098	-.0326272	.3851194
XCONST	-.0104192	.0101897	-1.02	0.308	-.0305612	.0097228
_cons	3.362265	.0482791	69.64	0.000	3.266832	3.457698
sigma_u	.18796174					
sigma_e	.13447446					
rho	.66144229	(fraction of variance due to u_i)				

F test that all u\_i=0: F(3, 143) = 54.74 Prob > F = 0.0000

. regress lnppi lnv

Source	SS	df	MS			
Model	2.42840205	1	2.42840205	Number of obs =	136	
Residual	5.74955052	134	.042907093	F( 1, 134) =	56.60	
Total	8.17795256	135	.060577426	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.2969	
				Adj R-squared =	0.2917	
				Root MSE =	.20714	

lnppi	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
lnv	-.3723933	.0495001	-7.52	0.000	-.4702959	-.2744907
_cons	2.999974	.0272514	110.09	0.000	2.946075	3.053872

xtreg lnppi lnv, fe

```

Fixed-effects (within) regression
Group variable: id

R-sq:  within = 0.0821
        between = 0.6985
        overall = 0.2969

Number of obs   =    136
Number of groups =     4

Obs per group: min =    27
                avg  =   34.0
                max  =    38

F(1,131)      =    11.72
Prob > F      =    0.0008

Corr(u_i, Xb) = 0.4700
    
```

lnppi	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
lnv	-.1252346	.0365805	-3.42	0.001	-.1975995	-.0528697
_cons	3.103168	.0185529	167.26	0.000	3.066466	3.13987
sigma_u	.22590526					
sigma_e	.1228317					
rho	.77181729	(fraction of variance due to u_i)				

```

`test that all u_i=0:      F(3, 131) =    83.36      Prob > F = 0.0000
    
```