

BUROCRACIAS PARALELAS Y LIDERAZGO POLÍTICO: DUPLICACIÓN Y EXPROPIACIÓN DE FUNCIONES EN EL CENTRO PRESIDENCIAL ARGENTINO (1916-2016)*

JONÁS CHAIA DE BELLIS**

Introducción

El 1 de mayo de 1988, el presidente Raúl Alfonsín inauguraba el quinto período ordinario de sesiones legislativas. Un diario del día siguiente comentaba:

El núcleo del discurso de Alfonsín ratificó la línea de reforma del Estado para la "modernización, desburocratización y mayor capacitación" del aparato. Esta reforma pasa por llevar adelante el programa de privatización de algunas empresas públicas. Dijo Alfonsín que la mitad del déficit fiscal de Argentina procede de las empresas de un Estado que "desacumula capital, fabrica inflación y no cumple sus funciones", y citó los ejemplos recientemente sufridos por el pueblo de un "gas débil, cortes de energía y falta de inversiones", que no pueden venir "ni del tesoro, ni de las tarifas". Esto impone la necesidad de recurrir a capitales privados y extranjeros.¹

La inflación ese año sería de 343 puntos, y ya se habían atravesado los picos inflacionarios de 626,7% y 672,2% de 1984 y 1985, respectivamente. En ese contexto, la Confederación General del Trabajo liderada por Saúl Ubaldini realizaría tres de las trece huelgas generales contra este gobierno, manifestándose de este modo el fracaso de los intentos por llevar a cabo acuerdos neocorporativos para sostener las reformas (Acuña, 1995).

* Agradezco principalmente a Alejandro Bonvecchi por sus ideas, consejos y lecturas durante la elaboración de este trabajo. Agradezco también a quienes en distintas oportunidades contribuyeron con su ayuda y opinión: Martín Alessandro, Andrés Gilio, Carlos Freytes, Germán Lodola, Juan Negri, Danilo Degiustti, Ana Sofía Elverdín, Federico Favata, Mariano Montes y Tomás Schuster.

** Magíster en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella y licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires; becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (conicet), con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Gino Germani; <jonas.heliogabalo@gmail.com>.

¹ *El País*, 2/5/1988.

El año 1988 fue el que más “agencias directoriales” se emplearon en la historia argentina. Se trataba de 16 agencias dependientes directamente del presidente, cuyas tareas estaban lejos de la gestión de sus actividades cotidianas, como la organización de su agenda, la comunicación con la prensa o con los legisladores. Por el contrario, estas agencias desarrollaron tareas de centralización de políticas específicas tales como la planificación de las privatizaciones, el control de las empresas públicas o la reforma de la administración pública, entre otras; no parecía estar teniendo lugar un proceso de “desburocratización”, sino todo lo contrario. En 1989, se producía un cambio en el liderazgo del Poder Ejecutivo y Carlos Menem asumía la presidencia en un contexto de crisis social e hiperinflación (3.079,5%). Con más éxito que su predecesor en los planes de privatización, en la reducción de la inflación y del déficit, en la reforma del Estado y en la realización de acuerdos neocorporativos, Menem empleó 15 agencias directoriales distintas a lo largo de su mandato.

Este estudio pretende revelar si existe una relación entre los contextos de alta incertidumbre descriptos –aunque ampliando la serie de tiempo: 1916-2016– y la creación de agencias burocráticas diferenciadas dependientes de quienes lideran el Ejecutivo. Mientras que las investigaciones previas han sostenido que en contextos de incertidumbre las y los líderes del Ejecutivo tienden a modificar los roles de su personal administrativo para acceder a fuentes alternativas de información, aquí se intentará mostrar que la incertidumbre puede tener un resultado material expresado en la creación de agencias diferenciadas.

El objetivo del presente artículo es, entonces, encontrar los factores que determinan la creación de agencias en el centro presidencial argentino entre 1916 y 2016.² Más allá de las burocracias utilizadas para gestionar las relaciones rutinarias con su entorno, los y las líderes pueden emplear el centro presidencial como un recurso de gobierno para enfrentar situaciones no-rutinarias y centralizar la formulación de políticas. Este recurso es la creación de lo que denomino “agencias directoriales”, es decir, las agencias que centralizan la formulación de políticas duplicando o expropiando funciones y roles hasta entonces asignadas a otro personal y otras agencias del Poder Ejecutivo, al que relegan al plano de la implementación o directamente lo marginan del proceso político de toma de decisiones. Así, la pregunta central de esta investigación es: ¿qué factores determinan la creación de agencias directoriales?

La diferenciación planteada entre tipos de agencias concierne entonces al tipo de actividad que cada una lleva adelante. Por agencias rutinarias me refiero a aquellas que han sido empleadas por los/las líderes del Ejecutivo para coordinar sus relaciones con el Poder Legislativo y con los ministerios, para llevar a cabo su agenda de actividades diarias (reuniones, audiencias, protocolo, etc.), para coordinar la comunicación y la publicidad oficiales, o para coordinar al conjunto de sus asesores

² Como se verá más adelante, el “centro presidencial” puede ser definido como el conjunto de agencias pertenecientes a la burocracia del Poder Ejecutivo que depende directamente de la autoridad del presidente y se ubica por fuera del área de control ministerial (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013; Bonvecchi y Scartascini, 2011; Dickinson, 2005; Dunleavy y Rhodes, 1990; Inácio y Llanos, 2015; Peters, Rhodes y Wright, 2000). En los estudios citados también se hace referencia a este conjunto de agencias como “centro ejecutivo” (*core executive*), puesto que estas existen en otros sistemas de gobierno y no son exclusivas de las democracias presidencialistas. Una comparación entre los centros ejecutivos parlamentarios y presidenciales puede encontrarse en Rose (2005), mientras que un análisis del centro ejecutivo bajo gobiernos no-competitivos puede encontrarse en Dimitrov, Goetz y Wollmann (2006).

personales. Algunas de estas agencias, por ejemplo, son: la Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría de Enlace y Coordinación, la Secretaría de Prensa, la Secretaría Privada, la Secretaría Legal y Técnica, el Vocero Presidencial, o la Unidad Presidente, entre muchas otras. Por el contrario y como se verá más adelante, las agencias que denomino como directoriales han sido aquellas que fueron creadas para regular y desregular relaciones laborales, determinar precios, coordinar al conjunto de empresas públicas o llevar adelante su privatización, o para elaborar proyectos de inversión y obras públicas, entre otras actividades. Algunas de estas agencias, por ejemplo, han sido: la Comisión Nacional de Precios y Salarios, la Secretaría de Relaciones Económico Sociales, el Gabinete Económico Social, la Sindicatura General de Empresas Públicas, la Subsecretaría de Privatizaciones, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, o la Secretaría de Obras Públicas, entre muchas otras.³ De los/las 36 líderes del Ejecutivo entre 1916 y 2016 solo 13 emplearon agencias directoriales (36,1%), mientras que de las 561 agencias del centro presidencial registradas en este estudio, solo 66 (11,8%) fueron directoriales y las 495 restantes (88,1%) fueron agencias creadas o empleadas para gestionar actividades de rutina como las descritas arriba. Entonces, ¿por qué quien lidera el Poder Ejecutivo decidiría crear agencias específicas para llevar adelante tareas que podrían haber sido realizadas por las secretarías y subsecretarías de los ministerios existentes? Es decir, ¿por qué los/las líderes expropiarían o duplicarían funciones que normalmente podrían llevarse a cabo en el ámbito de los ministerios?

A partir de la distinción planteada, sostendré que es posible considerar a las agencias directoriales como un recurso burocrático de liderazgo político: mediante la capacidad de alteración de las estructuras del aparato estatal –eliminando o creando agencias, fusionándolas, transfiriéndolas o, incluso, expropiando agencias que se encontraban bajo el control ministerial o que eran autónomas– los/las líderes pueden proteger y satisfacer sus intereses políticos. Así, analizar estas agencias permite observar un recurso de gobierno que puede agregarse al *stock* de recursos con el que los/las líderes intentan imponer sus preferencias, pero que no es tenido en cuenta en los estudios sobre el presidencialismo argentino, ya que estos suelen concentrarse en las transferencias fiscales (Bonvecchi y Lodola, 2012; Gibson y Calvo, 2000), las designaciones de funcionarios (Negri, 2015; Scherlis, 2010), los gabinetes (Amorim Neto, 2006; Altman, 2000), los poderes de decreto y veto (Negretto, 2002), los poderes partidarios (Corrales, 2010) y sus efectos sobre la política legislativa (Aleman y Calvo, 2010; Calvo y Leiras, 2012), o las coaliciones con actores subnacionales (Gibson y Calvo, 2000; Jones *et al.*, 2002). De este modo, el trabajo discutirá con dos grandes campos de estudios: los análisis sobre el liderazgo presidencial y los análisis sobre las burocracias y administración pública.

En relación con los estudios sobre liderazgo presidencial, además de considerar a las agencias directoriales como un recurso de gobierno, este trabajo apunta a realizar un aporte específico a los estudios sobre el centro presidencial en la Argentina. En primer lugar, analizar una serie de tiempo amplia (1916-2016) posibilitará comparar los centros ejecutivos dictatoriales y los centros presidenciales democráticos, para identificar los efectos de la competencia política sobre el área de mayor cercanía e influencia de los/las líderes del Ejecutivo. Los estudios que observan el centro

³ En el cuadro 1 se encuentra el listado completo de agencias directoriales.

presidencial argentino desde el retorno a la democracia en 1983 (Coutinho, 2013; Inácio y Llanos, 2015) parecerían contar con una ventaja: a medida que el régimen democrático se institucionaliza, lo mismo podría suceder con el centro presidencial, lo que permite observar cierta estabilidad y continuidad en las agencias que lo conforman; pero, al mismo tiempo, la desventaja que podría señalarse es que las agencias del centro presidencial que se institucionalizan son, por definición, aquellas que se encargan de gestionar la actividad rutinaria del presidente, de modo que concentrarse solo en la estabilidad dificulta observar la variación en la asignación de roles y funciones del personal del centro presidencial. Así, comenzar el análisis desde 1916 permitirá capturar los posibles efectos que los cambios de régimen podrían ejercer sobre las agencias del centro presidencial. Por otra parte, las variables explicativas que pondremos a prueba tampoco han sido consideradas por los estudios previos sobre el centro presidencial, como los efectos de las crisis económicas –fiscales o inflacionarias– o la diversificación de la economía.

Este trabajo apunta también a realizar un aporte a los estudios sobre burocracias y administración pública en la Argentina; en efecto, la mayoría de los estudios sobre la creación de agencias burocráticas han sido realizados o bien desde una perspectiva histórica –la descripción de los eventos que condujeron a la creación de una serie de agencias determinadas (Acuña y Chudnovsky, 2002; Belini y Rougier, 2008; Bonifacio y Salas, 1985)–, o bien desde una perspectiva de políticas públicas –las demandas sociales o la búsqueda de eficiencia que conduce a la creación de una serie de agencias determinadas (Bambaci, Spiller y Tommasi, 2007; Iacoviello y Chudnovsky, 2015; Iacoviello y Pulido, 2008; Zuvanic y Iacoviello, 2010)–, o bien desde una perspectiva estructuralista –los intereses permanentes de los actores políticos dominantes que conducen a la creación de una serie de agencias determinadas (Castellani, 2009; O'Donnell, 1988; Oszlak, 2009)–. A diferencia de estas perspectivas, el enfoque que planteamos es politológico y no ha sido empleado para analizar el caso argentino; este podría denominarse “enfoque de la presidencia administrativa”, es decir, los incentivos de los liderazgos presidenciales que conducen a la creación de una serie de agencias determinadas (James, 2009; Lewis, 2003; Nathan, 1983).

Antecedentes

Si bien algunos trabajos analizaron el centro presidencial, estos se han concentrado en las decisiones *manageriales* de los/las líderes respecto de la organización de su personal, o bien en la politización de las agencias mediante designaciones de personal leal, o bien en los procesos de institucionalización del centro presidencial en su conjunto, pero no han observado la creación de agencias burocráticas diferenciadas –dentro del centro presidencial– en tanto recurso de liderazgo político.

Entre los estudios *manageriales* encontramos el trabajo de Ponder (2000), quien señala que dentro del centro presidencial existen “movimientos de personal”, esto es, desplazamientos en las funciones políticas que se llevan adelante desde las agencias del centro presidencial según cuál sea el interés del presidente. No todos los/las presidentes adoptan las mismas “entidades organizacionales”, sino que existen distintos sistemas de cooperación política entre el personal del centro presidencial y los agentes burocráticos: aquellos donde el personal cumple funciones de “monitoreo político” –supervisión de la formulación de políticas–, aquellos donde el personal cum-

ple funciones de “facilitador político” –conexión entre el presidente y la burocracia– y aquellos donde el personal cumple funciones de “dirección política” –formulación de políticas desde el centro presidencial y subordinación de la burocracia–. Walcott y Hult (1995) denominan como “sistemas de gobernanza organizacional” los distintos modos en los que el presidente “estructura su personal” para dar respuesta a problemas políticos recurrentes en coyunturas de incertidumbre variable. Mediante cada “sistema de gobernanza” el presidente asigna roles distintos a su personal, dependiendo de sus creencias acerca de cuál es la causa de los problemas a enfrentar; por ejemplo, si predomina la incertidumbre, el sistema más adecuado será aquel que multiplique las fuentes alternativas de información mediante una organización del personal colegiada o competitiva, mientras que si predomina la certidumbre, será más adecuado organizar al personal en un sistema jerárquico. Un enfoque de estas características es aplicado por Bonvecchi (2012) al caso argentino entre 1985 y 2002, comparando las distintas respuestas a las crisis económicas que tuvieron lugar en Estados Unidos, Brasil y la Argentina, y analizando el modo en que se organizaron los actores del Poder Ejecutivo durante la elaboración de diez programas de estabilización económica. El autor sostiene que las respuestas más eficientes tuvieron lugar cuando se establecieron sistemas colegiados en las fases de formulación de los programas, sistemas jerárquicos durante las fases de lanzamiento y sistemas competitivos durante las fases de implementación.

Dentro de los estudios sobre politización y centralización, Moe (1993) señala que los/las presidentes tienen el incentivo permanente de politizar las instituciones públicas, mediante la designación de personal como forma de colonizar posiciones administrativas clave –colocando individuos afines ideológicamente, leales, etc.– e intentando que las estructuras burocráticas puedan ser controladas mediante un sistema centralizado. Su explicación es que presidentes y legisladores tienen incentivos políticos estructuralmente distintos: los primeros, interesados en la gobernabilidad y representantes de un electorado amplio, intentarán crear capacidades de gobierno mediante un sistema burocrático centralizado controlado desde la cima; los segundos intentarán diseñar estructuras burocráticas descentralizadas que les permitan representar a distintos grupos de presión y electorados distribuidos localmente. Rudalevige (2002), contrariamente, afirma que los incentivos centralizadores no son constantes sino contingentes; la centralización es una alternativa que depende de los costos de transacción para la obtención de la información necesaria para elaborar políticas; los/las presidentes pueden “comprar” información a la burocracia o “producirla” en el centro presidencial, dependiendo de la cantidad de agencias involucradas en el área de política pública sobre la que se debe trabajar, del conocimiento técnico necesario, de los niveles de politización de la burocracia y de la urgencia con la que se debe dar una respuesta política a las demandas emergentes. Un enfoque cercano aplicado al caso argentino es el de Gilio (2013), quien analiza la distribución de agencias económicas entre las distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo entre 1984 y 2003, muchas de las cuales se ubicaron en el centro presidencial. Para el autor, cuando los/las presidentes concentran más poder diseñan gabinetes económicos en los que las agencias se distribuyen en varias jurisdicciones, mientras que cuando optan por delegar poder, la distribución de agencias económicas se concentra en una sola jurisdicción.

Finalmente, otros estudios observan los procesos de institucionalización y crecimiento del centro presidencial en tanto que área específica de acción presidencial dentro de la estructura de gobierno. Podemos destacar el trabajo de Ragsdale y Theis

(1997), quienes sostienen que el centro presidencial norteamericano adquirió “valor” y “estabilidad” institucional durante la década de los setenta, puesto que durante ese período las agencias que conforman el centro presidencial adquirieron altos niveles de autonomía, complejidad, coherencia y adaptabilidad. En esta línea y para el caso argentino, Coutinho (2013) analiza el “subsistema” de la presidencia institucional entre 1983 y 2007, delimitando como “núcleo central” del centro presidencial a los organismos de coordinación y asistencia al presidente de mayor estabilidad temporal. Por su parte, Inácio y Llanos (2015) comparan los centros presidenciales de Brasil y la Argentina entre 1983 y 2010, y demuestran que los gobiernos de coalición que se proponen realizar reformas estructurales tienen incentivos para ampliar el centro presidencial.⁴

Vemos entonces que no se han analizado las decisiones de los/las líderes que afectan la estructura material del aparato estatal para el caso argentino, es decir, la creación y el uso de agencias diferenciadas como recurso de liderazgo político hacia el interior del centro presidencial.

Marco teórico y definiciones conceptuales

La relación política entre presidentes y estructuras burocráticas ha sido denominada por Nathan (1975 y 1983) como “presidencia administrativa”. Los trabajos que observaron esta relación fueron estudios de caso que identificaban intervenciones puntuales sobre la administración pública por parte de algunos presidentes en particular. Tomados en conjunto, estos análisis nos permiten pensar, en la línea de nuestra hipótesis general, que la intervención de los presidentes sobre las estructuras burocráticas constituye un recurso de liderazgo político cuyo uso puede y debe ser explicado sistemáticamente.

Veamos algunos ejemplos de estos análisis casuísticos. Nathan (1975 y 1983) y Durant (1992) muestran que en un escenario de gobierno dividido y polarización partidaria, los presidentes Richard Nixon y Ronald Reagan solo consiguieron implementar sus políticas de reforma mediante la politización de la burocracia federal, la reorganización interna de las agencias y la elaboración de nuevos sistemas de control y supervisión política de los organismos públicos. Por su parte, Milkis (1993) sostiene que la presidencia administrativa surgió durante el gobierno de Franklin D. Roosevelt, quien encontró un obstáculo para su programa de expansión de las funciones estatales en la organización descentralizada del Partido Demócrata, razón por la cual empleó el centro presidencial para centralizar, por un lado, un conjunto de actividades económicas que desarrollaban otras agencias estatales y, por otro, una serie de funciones que solían llevar adelante los partidos políticos, tales como la movilización electoral, la comunicación política o las relaciones con el Poder Legislativo; así, el centro presidencial fue empleado para direccionar ideológicamente la actividad estatal (James, 2009). Dickinson (1996) también observa el surgimiento del centro presidencial durante el gobierno de Roosevelt. Sostiene que el sistema de asesoramiento presidencial basado en la cooperación con los ministros se mostró insuficiente para procesar las demandas

⁴ Los trabajos mencionados en este apartado, como así también los que aparecen en las referencias sobre la “presidencia administrativa”, pueden ser considerados parte de los estudios sobre la “presidencia institucional comparada”. Un recorrido exhaustivo de este campo de estudios puede encontrarse en Alessandro y Gilio (2013) y en Bonvecchi y Scartascini (2011).

de los grupos de presión y del electorado durante la crisis económica: las demandas económicas y la capacidad de respuesta presidencial mostraron “una brecha en los recursos de negociación dentro del sistema de asesoramiento presidencial” (Dickinson, 1996: 45). Finalmente, Lewis (2003) afirma que habría sido el Congreso quien promovió la capacidad presidencial para la creación de agencias mediante la delegación de tales funciones, por ejemplo, por medio de la *Budget and Accounting Act* de 1921. Como vemos, este enfoque supone que los presidentes influyen sobre la forma del aparato estatal y de la administración pública.

Mi propuesta teórica se enmarca en esta perspectiva: los presidentes reforman, eliminan, absorben, duplican y crean agencias según sus necesidades políticas. Ahora bien: el enfoque de la “presidencia administrativa” encuentra causas disímiles –partidos descentralizados, polarización política, gobierno dividido, delegación legislativa o crisis económica– y considera períodos y líderes distintos –Harding en los años veinte, Roosevelt en los treinta o en los cuarenta, Nixon en los sesenta y setenta, o Reagan en los ochenta– para explicar este fenómeno. Además, el caso argentino presenta otras particularidades cruciales: por ejemplo, la primera gran reforma expansiva de la administración pública y la creación de las agencias rutinarias y directoriales del centro presidencial tuvieron lugar bajo un gobierno autoritario (1943-1946). En efecto, la presencia de agencias directoriales durante democracias, semidemocracias y autoritarismos⁵ nos obliga a seleccionar teorías explicativas distintas a las que se han empleado hasta el momento. El cambio de régimen, además, nos lleva a descartar las explicaciones basadas en las características de los partidos, en la polarización política –que en muchos casos justamente produjo la ruptura del régimen– y en la delegación de funciones por parte del Congreso, ya que estas explicaciones dependen de la existencia de instituciones democráticas. Por otra parte, las explicaciones que relacionan la intervención sobre la burocracia con el Poder Legislativo no serían del todo adecuadas para el caso argentino, debido a que las bajas tasas de reelección legislativa producen desinterés por parte de los legisladores respecto de la creación de estructuras burocráticas (Jones *et al.*, 2002), razón por la cual la intervención sobre la burocracia es realizada mediante decretos ejecutivos (Gilio, 2013).

A partir del enfoque de la “presidencia administrativa”, defino como “agencias directoriales” a aquellas agencias del centro presidencial que centralizan la formulación de políticas duplicando o expropiando funciones y roles pertenecientes al resto de las áreas del Poder Ejecutivo. El componente conceptual “directorial” es una readaptación de aquello que Ponder (2000) denomina “*staff as policy director*”;⁶ pero al conformar el concepto “agencia directorial” intento incorporar la dimensión burocrática que, como se mencionó antes, está ausente en los estudios previos: la dinámica de duplicación o expropiación tiene un resultado material que conduce a la creación de agencias administrativas diferenciadas. En cambio, definiré a las “agencias rutinarias” como aquellas encargadas de gestionar la actividad rutinaria del líder ejecutivo, de modo tal que estas agencias cristalizan materialmente las funciones de “monitoreo” y “facilitación” señaladas por Ponder (2000). Es decir que si para Ponder es el personal de la presidencia el que cumple funciones de dirección, para mí lo son las agencias burocráticas

5 Esta clasificación tricotómica de los tipos de régimen está extraída de Mainwaring y Pérez-Liñán (2013), como se detalla más adelante.

6 Podría traducirse: “el personal como director de políticas”.

diferenciadas. Otra forma para comprender esta distinción es observar quién evalúa los *outputs* producidos por cada agencia (Downs, 1967): si los *outputs* son evaluados exclusivamente por el/la líder del Ejecutivo, se tratará de una agencia rutinaria; mientras que si son evaluados por actores extragubernamentales además del/la líder, se tratará de una agencia directorial, pues estaría produciendo políticas específicas.

Teorías e hipótesis

Considerando las definiciones conceptuales de tipos de agencias recién mencionadas –y las tareas sectoriales, económicas y de reforma administrativa llevadas adelante por las agencias directoriales, que se detallan más adelante en el cuadro 1–, es posible plantear dos conjuntos de teorías amplias respecto del uso de agencias directoriales, desde las cuales se propondrán luego una serie de hipótesis: las teorías macropolíticas y las teorías micropolíticas. Las teorías macropolíticas hacen referencia a la estructura productiva y al régimen político, y de estas se derivarán las hipótesis neocorporativista y competitiva, respectivamente. Las teorías micropolíticas hacen referencia a dinámicas informacionales, y de estas se derivarán las hipótesis de incertidumbre económica e incertidumbre política.

Teorías macropolíticas

Aquí se consideran los incentivos causados por la estructura productiva sobre los/las líderes del Ejecutivo; más precisamente, el modo en que la diversificación de la economía podría conducir a los/las líderes a relacionarse con los actores industriales mediante distintos formatos de control o participación sectorial, es decir, formatos neocorporativistas. En efecto, la presencia de grandes organizaciones obreras surgidas en contextos de desarrollo industrial conduce a los/las líderes a intentar controlarlas mediante estructuras estatales, ya sea para su movilización e incorporación en tanto que base de apoyo, o para su desactivación o cooptación (Collier y Collier, 1991; O'Donnell, 1972). Ambos propósitos, de todos modos, indicarían que en sociedades que han atravesado procesos de industrialización, así fueran más o menos consistentes y generalizados, los gobiernos debieron encontrar formas de vinculación con los actores socioeconómicos centrales del mundo industrial; esas formas alcanzaron distintos grados de institucionalización en la participación de los actores privados en los procesos decisorios, vale decir, modalidades estatales de intermediación de intereses (Schmitter, 1992). Al mismo tiempo, si es el propio Estado quien impulsa el desarrollo industrial mediante una intervención activa en los procesos económicos –por ejemplo: creación o uso de bancos y créditos estatales de promoción industrial, subsidios, aranceles, creación o uso de empresas públicas o mixtas para complementar o iniciar actividades, etc.–, es probable que se creen agencias estatales diferenciadas para dirigir este conjunto de procesos y actores industriales (Sikkink, 1991). En este sentido, es esperable que la diversificación de la economía conduzca a la creación o al uso de agencias directoriales para intentar controlar –mediante la movilización, la cooptación o la dirección– a los actores emergentes del proceso de desarrollo industrial (movimiento obrero, capitalistas, empresas públicas y entes financieros públicos, entre otros).

Por otra parte, cabe considerar también los incentivos derivados del tipo de régimen. En sistemas democráticos el aparato administrativo se encuentra sometido

a ciclos de expansión, a diferencia de los ciclos contractivos que tienen lugar bajo sistemas no-democráticos (Boix, 2003; Oszlak, 2015), debido a la mayor cantidad de demandas sociales a las que el Estado debe responder, y también a las posibles dinámicas de pagos coalicionales y de patronazgo (Ames, 1987). Siendo el centro presidencial un conjunto de agencias que forman parte de dicho aparato administrativo, aquel podría también estar sometido a estos ciclos de expansión y contracción según el tipo de régimen. En este sentido, la duplicación de funciones que suponen las agencias directoriales podría aumentar en los regímenes más democráticos en la medida en que el entorno burocrático “propio” del presidente es amplio; y recurrir a este tipo de formaciones para centralizar políticas podría ser relativamente fácil. Por el contrario, la expropiación de funciones a los miembros de una coalición autoritaria distribuidos en las distintas áreas del Poder Ejecutivo podría ser más difícil que la expropiación de funciones realizada por los presidentes en democracia. Esto podría deberse a que bajo sistemas autoritarios la competencia política ocurre en una arena en la que se invierten “recursos coercitivos” (Almond, Flanagan y Mundt, 1973); es decir, la estabilidad de las coaliciones dictatoriales depende del surgimiento de instituciones orientadas a compartir el poder para evitar el derrocamiento violento (Bueno de Mesquita *et al.*, 2003; Boix y Svobik, 2013). De este modo, la expropiación de funciones y la búsqueda de autonomía por parte del líder autoritario podrían conducir a su caída, razón por la cual el recurso expropiatorio quedaría descartado o aparecería en menor medida.

Teorías micropolíticas

En este caso, se valoran algunas dinámicas informacionales a partir de una readaptación de teorías que se definieron antes como *manageriales*. Como mencionamos, algunos estudios afirman que si en un contexto decisonal predomina la incertidumbre en el liderazgo ejecutivo –como durante las crisis económicas (Bonvecchi, 2012)–, el sistema más adecuado será aquel que multiplique las fuentes alternativas de información mediante una organización del personal colegiada o competitiva (Walcott y Hult, 1995); de hecho, es probable que algunos líderes “busquen explotar más que suprimir los puntos de vista e intereses divergentes promovidos por las diferentes partes de la burocracia” (Preston y t’Hart, 1999: 51), aunque estos intereses pueden terminar conduciendo a una confrontación o guerra entre burocracias. Como señala Rudalevige (2002), las guerras burocráticas en las que cada agencia intenta prevalecer por sobre las demás pueden incrementarse durante los procesos de reforma administrativa; en estos contextos, los intereses y la información provenientes de las agencias ministeriales están teñidos por objetivos de supervivencia departamental, de modo tal que los/las líderes buscarán fuentes de información por fuera de las estructuras rutinarias; es decir que los/las líderes procurarán aislarse de los conflictos de intereses burocráticos. Es posible pensar entonces que este tipo de guerra burocrática puede darse en otros contextos más allá de las reformas administrativas estudiadas por Rudalevige: por ejemplo, cuando acaba de tener lugar un cambio de régimen, y algunas áreas estatales pueden ser percibidas como capturadas por los actores del régimen político inmediatamente precedente. La percepción de captura y contaminación informacional podría funcionar de forma similar cuando acaba de tener lugar la asunción de un/a nuevo/a líder del Ejecutivo. Finalmente, en la misma línea, la búsqueda de información alternativa podría ocurrir cuando se dan conflictos entre el/la líder del Ejecutivo y sus ministros, o se busca ampliar o reducir la estructura de la administración pública.

En este sentido, en contextos de incertidumbre económica o política, la necesidad de reemplazar las fuentes rutinarias de información tendrá un efecto material sobre la administración pública expresado en la creación de agencias directoriales.

Hipótesis

Las hipótesis derivadas de las teorías micropolíticas son las siguientes:

- **Incertidumbre económica:** los/las líderes del Poder Ejecutivo que atraviesan situaciones de crisis e incertidumbre económica aumentarán el uso de agencias directoriales.
- **Incertidumbre política:** los/las líderes del Ejecutivo que atraviesan situaciones de incertidumbre política aumentarán el uso de agencias directoriales.

Las hipótesis derivadas de las teorías macropolíticas son:

- **Neocorporativista:** los/las líderes del Ejecutivo que gobiernan economías en proceso de industrialización aumentarán el uso de agencias directoriales.
- **Competitiva:** a medida que los regímenes se vuelven más competitivos –pasando de un autoritarismo a una semidemocracia, o de una semidemocracia a una democracia–, los/las líderes del Ejecutivo aumentarán el uso de agencias directoriales.

Metodología

Las hipótesis presentadas se testearán mediante dos conjuntos de modelos estadísticos de regresión. El primero se compone de cuatro modelos de regresión múltiple robustos, los más apropiados para un análisis basado en datos de una serie de tiempo –cien años– que además presenta *outliers* en algunas variables (Beck, 2001; Beck y Katz, 1995; Cameron y Trivedi, 2013; Leroy y Rousseeuw, 1987). Los modelos se diferencian entre sí a partir de la variable empleada para medir crisis económicas, como se detalla más adelante. El segundo conjunto de modelos también se compone de cuatro regresiones diferenciadas por la medición de las crisis económicas, solo que en este caso se trata de regresiones logísticas (DeMaris, 2004; Long, 1997; Long y Freese, 2006). La razón por la cual se realizan dos estimaciones distintas es que el primer conjunto de modelos nos permitirá determinar los factores que aumentan el uso de agencias directoriales, mientras que el segundo nos permitirá determinar los factores que incrementan las chances de que los/las líderes creen una agencia directorial. Para captar estas dinámicas, la variable dependiente empleada en las regresiones múltiples será continua: la sumatoria de agencias directoriales empleadas en cada año entre 1916 y 2015; mientras que la variable dependiente empleada en las regresiones logísticas será dicotómica: se crean o no se crean agencias directoriales en cada año entre 1916 y 2015.

La variable dependiente en sus dos operacionalizaciones –continua y dicotómica– ha sido elaborada para los cien años. La fuente principal para la creación de los datos correspondientes a esta variable fueron los decretos del Poder Ejecutivo disponibles en el *Boletín Oficial de la República Argentina* y los organigramas de la Administración Pública Nacional disponibles en la Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina. Las fuentes secundarias centrales para la identificación

de agencias rutinarias y directoriales han sido los trabajos de Bonifacio y Salas (1985) para el período 1943-1983, Bonifacio (1994) para el período 1983-1994, Coutinho (2013) para el período 1983-2007 y Gilio (2013) para el período 1984-2003. A partir de las fuentes mencionadas fue posible reconstruir los centros presidenciales para cada líder del Ejecutivo, para luego clasificar las agencias que los conformaban bajo las categorías de directoriales o rutinarias. El procedimiento para esta clasificación consistió en revisar la descripción de tareas atribuidas a cada agencia en la normativa de su creación, al observar, por un lado, si esas tareas implicaban la elaboración de productos destinados al/a la líder del Ejecutivo (asesoramiento, protocolo, prensa, etc.), o si, por el contrario, esas tareas implicaban la elaboración directa de productos políticos destinados a la población en lugar de al/a la líder; y, por otro lado, si esas tareas podrían haber sido llevadas adelante por agencias dependientes de ministerios, entes autárquicos o empresas públicas. Si las tareas atribuidas a las agencias dependientes del/de la líder del Ejecutivo consistieron en la elaboración de productos destinados al propio líder, la agencia se categorizó como rutinaria; mientras que si las tareas consistieron en la producción directa de políticas destinadas a la población o que podrían haber sido llevadas adelante por otras agencias estatales/ministeriales, la agencia se categorizó como directorial.

La selección de variables explicativas para testear las hipótesis de incertidumbre económica y política es lo suficientemente amplia como para lograr captar esta incertidumbre en las distintas formas en las que podría manifestarse. Esta diversidad de variables se debe a que aquí se analiza un extenso período y no existen testimonios directos de los actores sobre este tema puntual para ese período completo. Nos concentraremos entonces en distintos indicadores de crisis económicas y políticas que funcionarán como indicadores *proxy* de incertidumbre.

Para la hipótesis de incertidumbre económica emplearemos cuatro variables continuas: "PBI per cápita", "déficit fiscal", "resultado financiero de la administración pública nacional" e "inflación". La variable "PBI per cápita" –medida como la variación porcentual interanual del PBI per cápita– es un indicador útil de crisis económicas asociado a los estudios sobre ciclos políticos en la economía política (Bonvecchi, 2013). Este enfoque supone que el empeoramiento en la situación económica personal –i.e. un ciclo económico negativo o un descenso del PBI per cápita– es atribuido por la ciudadanía a los gobernantes, de modo que una crisis económica puede transformarse en una crisis gubernamental; los datos para esta variable han sido extraídos de Ferreres (2010). Por otra parte, usaré dos variables para medir déficit fiscal: una que lleva ese mismo nombre –"déficit fiscal", medido como la ratio entre el resultado primario de la Administración Pública Nacional y la Recaudación Impositiva Nacional, medidos ambos en porcentaje anual del PBI– y otra variable denominada "resultado financiero" –el resultado financiero de la Administración Pública Nacional medido en porcentaje anual del PBI–. Estas dos variables son útiles para detectar crisis económicas, pues el incremento del déficit fiscal aparece como un factor constante o "ingrediente clave" en la mayoría de las crisis económicas argentinas (Amado, Cerro y Meloni, 2005); los datos para la variable "resultado financiero" han sido extraídos de Ferreres (2010), mientras que la variable "déficit fiscal" es de elaboración propia sobre la base de datos también disponibles en Ferreres (2010). Finalmente, emplearé la variable "inflación" –medida como la variación porcentual interanual del Índice de Precios al Consumidor–, ya que las crisis inflacionarias e hiperinflacionarias producen incertidumbre en la población sobre su capacidad de consumo presente y futura, así como incertidumbre en los/las

líderes sobre cómo contrarrestar las crisis sociales a las que conduce la inflación, las cuales incluso pueden derivar en la interrupción de los mandatos presidenciales (Edwards, 2007). La relación entre inflación e incertidumbre, y entre incertidumbre inflacionaria y crisis económicas, han sido también destacadas por Friedman (1977). Los datos para esta variable fueron extraídos de Ferreres (2010).

Para la hipótesis de incertidumbre política emplearé seis variables: “edad del régimen”, “cambio en el liderazgo”, “renuncia de ministros”, “cantidad de renunciaciones”, “cantidad de ministerios” y “modificación del gabinete”. La variable continua “edad del régimen” –medida como cantidad de años transcurridos desde la transición hacia un régimen democrático, semidemocrático o autoritario– y la variable dicotómica “cambio en el liderazgo” –medida como positiva si un/a nuevo/a líder asume el control del Poder Ejecutivo, y como negativa si ese año no sucede esto– sirven como indicadores *proxy* de incertidumbre política, ya que cuanto más nuevos son los regímenes y los/las líderes, más incierta es la información con la que cuentan los actores respecto de su entorno. Así, ambas variables expresan directamente el tiempo transcurrido desde el establecimiento de un nuevo régimen, y si el liderazgo del Ejecutivo ha asumido el poder ese mismo año. La variable “cambio en el liderazgo” es de elaboración propia sobre la base de datos ampliados de Molinelli, Palanza y Sin (1999), y los datos para la variable “edad del régimen” han sido extraídos de Mainwaring y Pérez-Liñán (2013). También emplearemos variables que pueden ser útiles para detectar crisis políticas en el entorno del/de la líder del Ejecutivo, como aquellas asociadas a su relación con ministros y ministerios. Las salidas de ministros del gabinete constituyen una respuesta presidencial a situaciones críticas (Camerlo y Pérez-Liñán, 2013), y a su vez estas renunciaciones pueden desatar crisis posteriores. Para captar estas dinámicas, entonces, emplearemos dos variables: la variable dicotómica “renuncia de ministros” –positiva si ese año se produjo la renuncia de un/a ministro/a y negativa si esto no sucedió– y la variable continua “cantidad de renunciaciones” –medida como cantidad de ministros salientes en cada año–, que posibilita captar los efectos de crisis de mayor amplitud, en el caso de que se produzcan varias renunciaciones; los datos para estas variables han sido extraídos y ampliados de Molinelli, Palanza y Sin (1999). Otras dos variables para observar incertidumbre política son “cantidad de ministerios” –variable continua que mide la cantidad total de ministerios del Poder Ejecutivo ese año– y “modificación del gabinete” –variable dicotómica de la misma dinámica, medida como positiva si se amplía o se reduce la cantidad de ministerios del Poder Ejecutivo ese año, y como negativa si no hay ninguno de esos movimientos–. Estas variables captan directamente el evento que produciría incertidumbre política por contaminación informacional, de acuerdo con la teoría de Rudalevige (2002). Los datos para estas variables han sido extraídos y ampliados de Molinelli, Palanza y Sin (1999).

Las variables para las hipótesis neocorporativista y competitiva también captan directamente el evento sobre el que se basan las hipótesis. La variable continua “diversificación de la economía” –medida como la ratio entre la variación porcentual interanual del producto bruto de industrias manufactureras y la variación porcentual interanual del producto bruto total– permite observar procesos dinámicos de diversificación económica –y no exclusivamente economías industrializadas o no industrializadas–; y es justamente esa dinámica de diversificación la que podría producir los incentivos neocorporativistas. Esta variable es de elaboración propia con datos extraídos de Ferreres (2010). La variable “tipo de régimen” es una variable tricotómica que clasifica los regímenes en tres categorías: democrático –existen

elecciones ejecutivas y legislativas libres y transparentes, derecho al voto extendido, libertades civiles garantizadas y control civil del poder militar–, semidemocrático –se violan parcialmente algunas de las condiciones anteriores– y autoritario –se viola totalmente alguna de las condiciones anteriores–. Una ventaja de esta clasificación –empleada por Mainwaring y Pérez-Liñán (2013)– es que presenta datos anuales, lo que permite captar cambios hacia el interior de un mismo gobierno, a diferencia de otras clasificaciones que categorizan los regímenes según el período de gobierno entero. Otra ventaja importante es que la clasificación tricotómica, al incorporar la categoría “semidemocracia”, agrega mayor variación que las clasificaciones dicotómicas de tipo de régimen, y como nuestra hipótesis se basa en los niveles de competencia política, esta mayor variación resulta más apropiada y más fructífera analíticamente.

La cantidad de hipótesis y variables que son testeadas aquí responde al hecho de que la distinción entre tipos de agencias y la explicación de su uso no ha sido analizada previamente, de modo que es preciso incorporar varias intuiciones de carácter exploratorio que apuntan a la creación de teorías (George y Bennett, 2005).

Análisis empírico

A partir del procedimiento para la elaboración de la variable dependiente ya señalado, se presentan en el cuadro 1 las agencias directoriales identificadas en el período 1916-2016, ordenadas cronológicamente y según el líder del Ejecutivo que las creó.

Como puede observarse en el cuadro, las agencias directoriales han desarrollado una amplísima variedad de tareas, muy distintas entre sí, pero también distintas de aquellas realizadas por las agencias rutinarias. Aun así, es posible agrupar resumidamente las tareas directoriales en tres categorías: tareas sectoriales, económicas y de reforma político-administrativa. Las tareas sectoriales –desarrolladas por el 31,8% de las agencias directoriales– son aquellas que los líderes del Ejecutivo llevaron a cabo para beneficiar de forma directa a sectores sociales específicos o a subgrupos de esos sectores (sindicatos, cámaras empresariales, firmas, etc.). Estos beneficios pueden, o bien haberse materializado mediante la participación directa de representantes de esos sectores en la coordinación de la agencia, o bien mediante las políticas producidas por esta. Las tareas económicas –desarrolladas por el 62,12% de las agencias directoriales– son aquellas que los líderes del Ejecutivo llevaron a cabo para intervenir directamente en la gestión de las principales actividades económicas (obras e inversión pública, estatizaciones y privatizaciones, coordinación de *holdings* de empresas públicas, políticas de precios, de promoción industrial, de inversiones extranjeras, etc.). Estas agencias pueden haberse conformado por directores o funcionarios de empresas públicas, de bancos estatales, o incluso ministros o secretarios que integraban estas agencias sin abandonar sus respectivos cargos. Las tareas de reforma político-administrativa –desarrolladas por el 21,21% de las agencias directoriales– son aquellas que los líderes del Ejecutivo llevaron a cabo, en primer lugar, para eliminar áreas y dependencias del Estado, fusionarlas o crear otras nuevas, y en segundo lugar para supervisar la actividad de los funcionarios (ministros, secretarios o directores). Estos tres tipos de tareas reflejan las dinámicas de duplicación o expropiación materializadas en las agencias diferenciadas que denominamos “directoriales”.

El gráfico 1 muestra cuántas agencias directoriales fueron empleadas por año entre 1916 y 2016. En primer lugar, se observa que ninguna agencia directorial fue

CUADRO 1
Agencias directoriales (1916-2016)

AGENCIAS DIRECTORIALES	TAREAS	LÍDER DEL EJECUTIVO	CANTIDAD
Secretaría de Trabajo y Previsión	S	Pedro Pablo Ramírez (1943-1944)	1
Secretaría de Industria y Comercio	E	Edelmiro Julián Farrell (1944-1946)	2
Secretaría de Salud Pública	S		
Secretaría Técnica	R	Juan Domingo Perón (1946-1955)	7
Consejo Económico y Social	S		
Comisión Nacional de Cooperación Económica	S		
Comisión Económica Consultiva	E		
Comisión Nacional de Precios y Salarios	S		
Consejo de Gobierno	R		
Consejo de Gabinete	R		
Secretaría de Relaciones Económico Sociales	S	Arturo Frondizi (1958-1962)	5
Comisión Asesora de Inversiones Extranjeras	E		
Secretaría Técnica	E		
Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización y Austeridad	R/E		
Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización Administrativa	R/E		
Gabinete Económico Social	S	Arturo Umberto Illia (1963-1966)	4
Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)	E		
Secretaría Ejecutiva (CONADE)	E		
Secretaría Técnica (CONADE)	E		
Secretaría General	E	Juan Carlos Onganía (1966-1970)	3
Subsecretaría Legal y Técnica	R/E		
CONADE	E		
Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno	E/R	Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973)	1
Secretaría General	R	Juan Domingo Perón (1973-1974)	6
Secretaría Gremial	S		
Secretaría de la Juventud	S		
Comité del Plan Trienal	E		
Secretaría Técnica	R		
Consejo Nacional para la Reconstrucción Administrativa	R		
Sindicatura General de Empresas Públicas	E	Reynaldo Bignone (1982-1983)	1

CUADRO 1 (cont.)
Agencias directoriales (1916-2016)

AGENCIAS DIRECTORIALES	TAREAS	LÍDER DEL EJECUTIVO	CANTIDAD
Secretaría de Planificación	E	Raúl Ricardo Alfonsín	16
Subsecretaría General de Planificación	E	(1983-1989)	
Subsecretaría de Análisis de Largo Plazo	E		
Subsecretaría de Programación y Coordinación con el Sector Público	E		
Subsecretaría de Programación del Desarrollo	E		
Secretaría de Promoción del Crecimiento	E		
Subsecretaría de Promoción	E		
Subsecretaría de Proyectos Especiales	E		
Subsecretaría de Privatizaciones	E		
Secretaría de Control de Empresas Públicas	E		
Subsecretaría General de Control de Empresas Públicas	E		
Subsecretaría de Control de Políticas y Planes de Acción	E		
Subsecretaría de Programas y Normas de Control	E		
Sindicatura General de Empresas Públicas	E		
Comisión de la Reforma Administrativa	R		
Comité Político de Reforma Administrativa	R		
Secretaría de Planificación	E	Carlos Saúl Menem	15
Comité Político de la Reforma Administrativa	R	(1989-1999)	
Sindicatura General de Empresas Públicas	E		
Secretaría de la Función Pública	R		
Secretaría Legal y Técnica	E		
Secretaría de Medios de Comunicación	E/S		
Subsecretaría de Administración de Medios de Comunicación	E/S		
Secretaría de Desarrollo Social	S		
Subsecretaría de Acción Social	S		
Subsecretaría de Vivienda	S		
Subsecretaría de Tercera Edad	S		
Subsecretaría de Proyectos Sociales	S		
Secretaría de Comunicaciones	E/S		
Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa	E		
Comisión Nacional de Comunicaciones	E/S		
Secretaría de Hacienda, Finanzas e Ingresos Públicos	E	Adolfo Rodríguez Saá	1
		(2001)	
Secretaría de Obras Públicas	E	Eduardo Duhalde	4
Subsecretaría de Obras Públicas y Viviendas	E/S	(2002-2003)	
Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	E/S		
Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	S		

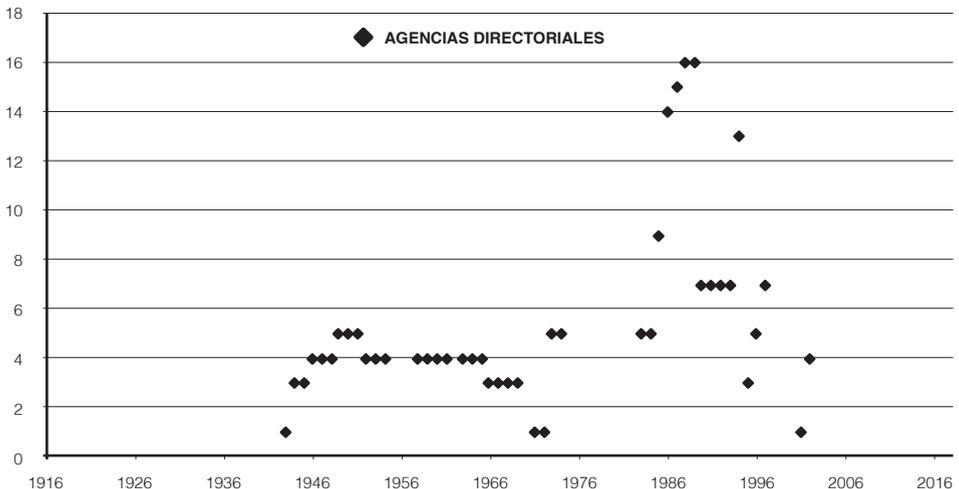
Notas: S: tareas sectoriales; E: tareas económicas; R: tareas de reforma político-administrativa.

Fuente: Elaboración propia.

creada antes de 1943 ni después de 2002. Entre 1916 y 1942, de un total de 92 decretos relativos a la institución presidencial registrados en el *Boletín Oficial de la República Argentina*, ninguno modificó su estructura: se registra en todo el período una sola agencia rutinaria, la Secretaría General de la Presidencia, que no contó con subsecretarías ni entes dependientes. Los asuntos que estos decretos aprueban se relacionan con designaciones y renunciaciones de secretarios, con altas, bajas y licencias de empleados administrativos, auxiliares y encargados de tareas de mantenimiento de edificios y oficinas. En 1943 se crean al mismo tiempo agencias directoriales y rutinarias bajo un gobierno dictatorial. Se observa que las dictaduras militares crearon solo el 12,12% de las agencias directoriales, mientras que el 87,88% de las restantes fue creado bajo gobiernos democráticos.

Considerando solo los años en que los líderes del Ejecutivo emplearon agencias directoriales, el promedio anual de uso de este tipo de recurso fue de 5,43; los años en los que este promedio fue superado mediante el uso en un mismo año de entre 7 y 16 agencias directoriales fueron –de mayor a menor uso–: 1988, 1989, 1987, 1986, 1994, 1985, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1997. Es decir que Raúl Alfonsín y Carlos Menem fueron los presidentes que más agencias directoriales emplearon en un mismo año. Por otra parte, los años en los que se crearon agencias –más allá de su uso y de la cantidad empleada– fueron 1943 y 1944 (Pedro P. Ramírez y Edelmiro J. Farrell); 1946, 1949, 1952 y 1954 (Juan D. Perón); 1958 y 1961 (Arturo Frondizi); 1963 (Arturo U. Illia); 1966 (Juan C. Onganía); 1971 (Alejandro A. Lanusse); 1973 (Juan D. Perón); 1983, 1985, 1986, 1987 y 1988 (Raúl R. Alfonsín); 1990, 1994, 1996 y 1997 (Carlos S. Menem); 2001 (Adolfo Rodríguez Saá) y 2002 (Eduardo Duhalde).

GRÁFICO 1
Agencias directoriales por año (1916-2016)



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2
VARIABLES, indicadores y efectos previstos explicativos
sobre el uso de agencias directoriales

VARIABLES	SIGNO DEL COEFICIENTE PREVISTO		INDICADORES
	VAR. IND.	VAR. DEP.	
<i>Micropolíticas</i> (<i>incertidumbre económica</i>)			
PBI per cápita	+	-	Variación porcentual interanual del PBI per cápita
Resultado financiero	+	+	Resultado financiero de la administración pública nacional (medido en porcentaje anual del PBI)
Déficit fiscal	+	+	Ratio entre el resultado primario de la administración pública nacional (medido en porcentaje anual del PBI) y la Recaudación Impositiva Nacional (medida en porcentaje anual del Producto Bruto Interno)
Inflación	+	+	Variación porcentual interanual del Índice de Precios al Consumidor
<i>Micropolíticas</i> (<i>incertidumbre política</i>)			
Edad del régimen	+	-	Cantidad de años transcurridos desde la transición hacia un régimen democrático, semidemocrático o autoritario
Cambio en el liderazgo	sí	+	Un/a nuevo/a líder asume el control del Poder Ejecutivo
Renuncia de ministros	sí	+	Renuncia alguno/a de los ministros del Poder Ejecutivo
Cantidad de renunciaciones	+	+	Cantidad de ministros salientes
Cantidad de ministerios	+	+	Cantidad total de ministerios del Poder Ejecutivo
Modificación del gabinete	sí	+	Se amplía o se reduce la cantidad de ministerios del Poder Ejecutivo
<i>Macropolíticas</i> (<i>neocorporativismo</i>)			
Diversificación de la economía	+	+	Ratio entre la variación porcentual interanual del producto bruto de industrias manufactureras y la variación porcentual interanual del producto bruto total
<i>Macropolíticas (competencia)</i>			
Tipo de régimen	+	+	Elecciones ejecutivas y legislativas, derecho al voto, libertades civiles y control civil del poder militar

Notas: S: tareas sectoriales; E: tareas económicas; R: tareas de reforma político-administrativa.

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 2 se presentan las variables explicativas del uso y la creación de agencias directoriales, los indicadores para cada variable y el signo de los coeficientes que mis hipótesis predicen para los modelos estadísticos.

En el cuadro 3 se presentan los resultados de los modelos. En primer lugar, es posible afirmar que cuando observamos el uso de agencias directoriales (modelos 1, 2, 3 y 4) todas las hipótesis derivadas de las teorías micro y macropolíticas se corroboran, aunque no sucede lo mismo con la totalidad de las variables de cada teoría. Es decir: la incertidumbre económica y política, el neocorporativismo y la competencia política afectan el uso de agencias directoriales. Comencemos por las teorías micropolíticas. La incertidumbre económica afecta el uso de agencias directoriales cuando es observada como inflación (modelo 4), mientras que al observarla como PBI per cápita (modelo 1), resultado financiero (modelo 2) o déficit fiscal (modelo 3) no llegamos a resultados estadísticamente significativos. El signo del coeficiente de la inflación también se comporta del modo predicho y es sustancial: ante el aumento de la inflación es esperable un aumento en el uso de agencias directoriales, más precisamente: es esperable que se use una agencia directorial más cuando se produzca un aumento interanual de precios del 333%,⁷ lo que en la Argentina ha ocurrido en distintos momentos –ha habido variaciones de hasta más de 3.000 puntos de inflación, y crisis inflacionarias e hiperinflacionarias en numerosas oportunidades.

Cuando hay más incertidumbre política también se emplean más agencias directoriales, si la incertidumbre es observada como edad del régimen. Esta variable es sustancial y estadísticamente significativa en los cuatro primeros modelos, y el signo del coeficiente se comporta del modo esperado: ante un aumento de un año de vida del régimen político, las agencias directoriales disminuyen entre 0,07 y 0,09, o en otras palabras: tras once años aproximados de estabilidad luego de un cambio de régimen es esperable que se deje de usar una agencia directorial. Esto significa que cuando el régimen es más joven –contexto de mayor incertidumbre– se emplean más agencias directoriales. Es interesante observar que ninguna de las variables que captan incertidumbre política asociadas a los ministros y ministerios es estadísticamente significativa, lo que quiere decir que la duplicación o expropiación de funciones de otras agencias ministeriales solo dependería de la voluntad del líder del Ejecutivo, al margen de que la información proveniente de las agencias ministeriales esté teñida por intereses de supervivencia departamental. Este hallazgo es importante, pues al tratarse de agencias que expropián o duplican funciones habitualmente ejecutadas por los ministerios, se podría suponer que las agencias directoriales aumentarán cuando el presidente enfrente conflictos al interior de su coalición de gobierno, cuando necesite ampliarla creando nuevos ministerios o transformarla produciendo la renuncia de determinados ministros. Pero las variables que describen cambios ministeriales se muestran como no significativas, lo cual revela que el uso de agencias directoriales no responde a factores político-coalicionales.

Las hipótesis derivadas de las teorías macropolíticas también se corroboran. La hipótesis neocorporativa es estadísticamente significativa y sustancial, y el signo del coeficiente es el esperado en los cuatro primeros modelos: la diversificación de la economía aumenta el uso de agencias directoriales; más precisamente, se em-

⁷ Con esta interpretación de coeficientes se busca identificar qué variación en las variables explicativas es necesaria para que aumente en una unidad la variable dependiente.

CUADRO 3
Determinantes del uso y creación de agencias directoriales:
regresiones robustas y logísticas (1916-2016)

MODELO	1	2	3	4	5	6	7	8
Variables	AD cont. ⁽¹⁾	AD cont.	AD cont.	AD cont.	AD dicot. ⁽²⁾	AD dicot.	AD dicot.	AD dicot.
PBI per cápita	-0,0154 (0,0463)				-0,0697 (0,0559)			
Resultado financiero		-0,126 (0,141)				-0,200 (0,172)		
Déficit fiscal			-1,889 (1,325)				-1,006 (1,752)	
Inflación				0,00338*** (0,000616)				0,000146 (0,000690)
Edad del régimen	-0,0943** (0,0404)	-0,0784* (0,0424)	-0,0804** (0,0394)	-0,0736* (0,0414)	0,00346 (0,0487)	0,0192 (0,0524)	0,00166 (0,0489)	-0,00456 (0,0479)
Cambio de liderazgo	-0,257 (0,547)	-0,339 (0,552)	-0,388 (0,542)	-0,426 (0,551)	1,286** (0,641)	1,189* (0,654)	1,283** (0,645)	1,369** (0,625)
Renuncia de ministros	0,549 (0,608)	0,514 (0,596)	0,483 (0,587)	0,201 (0,620)	-0,0114 (0,737)	0,0462 (0,749)	0,0353 (0,742)	-0,00725 (0,733)
Cantidad de renunciaciones	-0,110 (0,0777)	-0,103 (0,0748)	-0,106 (0,0739)	-0,0320 (0,0787)	-0,0915 (0,0885)	-0,0773 (0,0879)	-0,0788 (0,0871)	-0,0781 (0,0882)
Cantidad de ministerios	0,0817 (0,0674)	0,0676 (0,0689)	0,0608 (0,0674)	0,0969 (0,0686)	0,0375 (0,0812)	0,0144 (0,0840)	0,0274 (0,0841)	0,0420 (0,0804)
Modificación de gabinete	0,611 (0,690)	0,548 (0,676)	0,662 (0,663)	-0,0913 (0,701)	0,788 (0,737)	0,811 (0,735)	0,949 (0,723)	0,930 (0,722)
Diversificación de la economía	35,40*** (8,494)	36,75*** (8,731)	35,06*** (8,122)	30,85*** (8,588)	29,61** (11,89)	31,94** (12,86)	27,75** (11,83)	25,83** (11,33)
Tipo de régimen	1,066*** (0,281)	1,108*** (0,297)	1,093*** (0,282)	0,931*** (0,296)	0,684* (0,382)	0,828** (0,412)	0,730* (0,397)	0,647* (0,390)
Constante	-5,580*** (1,565)	-5,976*** (1,666)	-5,453*** (1,508)	-4,955*** (1,600)	-7,745*** (2,516)	-8,541*** (2,793)	-7,541*** (2,530)	-7,222*** (2,437)
Observaciones	94	94	94	94	94	94	94	94
R-squared	0,324	0,323	0,329	0,485	-	-	-	-

Notas: Errores estándar entre paréntesis. (1) Agencias directoriales continuas: cantidad de agencias directoriales empleadas en cada año observado. (2) Agencias directoriales dicotómicas: se crean o no se crean agencias directoriales en cada año observado. * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Fuente: Elaboración propia.

pleará una agencia directorial más cuando la ratio entre el producto bruto industrial y el producto bruto total aumente 0,033 puntos –tomando como ejemplo el modelo 4–. La hipótesis de la competencia política, o tipo de régimen, es estadísticamente significativa y sustancial, y el signo de los coeficientes es el predicho en los cuatro modelos. Así, cuando aumenta la competencia política, aumenta el uso de agencias directoriales; más precisamente, cuando se transita de un autoritarismo a una semi-democracia, o de una semidemocracia a una democracia, se emplearán entre 0,9 y 1,1 agencias directoriales más.

En segundo lugar, si observamos qué factores afectan la creación de agencias directoriales (modelos 5, 6, 7 y 8), encontramos en los cuatro modelos logísticos que la diversificación de la economía (hipótesis neocorporativa) y el tipo de régimen (hipótesis competitiva) derivadas de las teorías macropolíticas, y el cambio en el liderazgo del Ejecutivo (hipótesis de incertidumbre política) derivada de las teorías micropolíticas, afectan este proceso, aunque el tipo de régimen se comporta de modo inverso al esperado. El tránsito de un autoritarismo a una semidemocracia, o de una semidemocracia a una democracia, disminuye la razón de creación de agencias directoriales entre 0,64 y 0,82 veces –este último cociente es el que más significación estadística presenta en esta variable–. Por otra parte, la diversificación de la economía sí expresa el signo esperado: el aumento en la ratio entre producto bruto industrial y el producto bruto total incrementa la razón de creación de agencias directoriales entre 25,83 y 31,94 veces –el último cociente es el que más significación estadística presenta en esta variable–. Finalmente, la incertidumbre política observada como la asunción reciente del cargo por parte de los líderes del Ejecutivo también afecta la creación de agencias directoriales: la asunción de un nuevo líder en el Ejecutivo incrementa la razón de creación de agencias directoriales entre 1,18 y 1,36 veces –el último cociente es el que más significación estadística presenta en esta variable.

Conclusiones

En este artículo se ha explorado los diferentes factores que influyen en la creación y el uso de agencias directoriales en la Argentina entre 1916 y 2016. Desde el enfoque de la “presidencia administrativa”, según el cual los presidentes reforman, eliminan, absorben, duplican y crean agencias de acuerdo con sus necesidades políticas, se ha testeado un conjunto de hipótesis de macro y micropolíticas a modo exploratorio que han cumplido con algunas de las expectativas teóricas.

Los resultados del análisis empírico permiten concluir que los líderes del Ejecutivo tienden a aumentar el uso de agencias directoriales cuando: enfrentan situaciones de crisis económica, particularmente inflacionaria y, por lo tanto, necesitan multiplicar las fuentes de información para reducir la incertidumbre acerca de cómo enfrentar esas crisis; enfrentan situaciones de crisis política, en especial un cambio de régimen reciente, y necesitan contar con estructuras administrativas propias para reducir la incertidumbre en la toma de decisiones; gobiernan economías diversificadas y necesitan controlar, movilizar o cooptar a los actores sectoriales emergentes del proceso industrial; gobiernan en regímenes más competitivos que autoritarios y amplían su entorno burocrático respondiendo a los ciclos de crecimiento del sector público.

Asimismo, es más probable que los líderes del Ejecutivo creen nuevas agencias directoriales cuando gobiernan economías diversificadas y acaban de asumir la presi-

dencia y necesitan multiplicar las fuentes de información para reducir la incertidumbre en los procesos decisorios.

El análisis de los datos permite también concluir que, aunque estas agencias dupliquen o expropien funciones normalmente desarrolladas por los ministerios, el uso o la creación de agencias directoriales no responden a cambios en las estructuras ministeriales de los presidentes: ni al hecho de que hayan renunciado ministros ese año, ni a la cantidad anual de renunciadas de ministros, ni al hecho de que haya cambiado la cantidad de ministerios ese año, ni a la cantidad anual de ministerios.

Como se mencionó al principio, se ha aspirado a realizar un aporte a dos amplios conjuntos de estudios: aquellos sobre burocracias y administración pública, y aquellos sobre liderazgo. En relación con el primer conjunto, se ofrece evidencia adicional para el análisis de las “burocracias paralelas”. Según Zuvanic y Iacoviello (2010), las burocracias paralelas se conforman por equipos técnicos que se incorporan temporalmente a la administración pública para resolver problemas específicos y coyunturales, y su supervivencia depende directamente del liderazgo del Ejecutivo. En palabras de las autoras, estas burocracias “suelen configurar instituciones paralelas o lo que se ha denominado ‘ministerios paralelos’ dentro o fuera de las dependencias ordinarias” (Zuvanic y Iacoviello, 2010: 32). Así, las agencias directoriales podrían ser consideradas organismos de este tipo, solo que los factores aquí encontrados que determinan su uso y creación van más allá de la “gestión por proyectos” como modalidad de elaboración de políticas públicas, o de la necesidad de desarrollar capacidades estatales ausentes en la administración regular. Por otra parte, la incertidumbre predominante en el entorno decisorial de los líderes podría ofrecer evidencia en favor de las teorías de la “racionalidad limitada” (Bonvecchi, 2016; Simon, 1997), según las cuales en estos contextos no es posible predecir el comportamiento de las organizaciones políticas; aquí, más allá de la eficacia de las agencias directoriales –que podría ser estudiada en futuras investigaciones– hemos visto que una posible salida está constituida por la proliferación de agencias. Los efectos de la incertidumbre sobre el centro presidencial hallados en este trabajo también pueden considerarse un aporte en relación con los estudios sobre liderazgo. Por ejemplo, las crisis económicas –fundamentalmente las inflacionarias de efectos socialmente destructivos– implican “desafíos cognitivos” para las élites (Bonvecchi, 2016), por lo que los líderes del Ejecutivo multiplican las fuentes de información bajo la forma de agencias burocráticas bajo su control directo. De este modo, el presente trabajo muestra una diferencia respecto de otros análisis sobre organización del personal presidencial en contextos de “desafíos cognitivos” (como los de Burke, 2000; George, 1972; Johnson, 1974; Neustadt, 1990; Walcott y Hult, 1995), ya que estos observan la duplicación y la competencia de funciones entre el personal presidencial –es decir, sus posiciones frente al líder, las responsabilidades y los roles asignados por este, etc.–; mientras que aquí esa duplicación y competencia se materializan en aparatos estatales diferenciados (*i.e.* agencias directoriales).

Finalmente, esperamos llevar a cabo estudios de caso para profundizar los mecanismos causales que permiten que la incertidumbre económica y política, la diversificación de la economía y el tipo de régimen afecten la creación y el uso de agencias directoriales. Una motivación particular para la realización de estudios de caso es la de poder contar con testimonios directos de las personas protagonistas –por ejemplo, los actores políticos que participaron de los gobiernos de Alfonsín, Menem, Rodríguez Saá y Duhalde–, ya que atravesaron fases de crisis e incertidumbre

económica y política, y sería muy interesante obtener su descripción personal de su entorno cognitivo y su percepción de incertidumbre en una coyuntura determinada. Otro aspecto interesante que podría surgir de estudios de caso es la incorporación de los modos de aprendizaje de los/las líderes del Ejecutivo como posible variable explicativa; en el presente trabajo se ha considerado una constante que los/las líderes necesitan multiplicar fuentes de información y que esto se materializa en la creación de agencias; pero, ¿puede haber líderes que sean hostiles a los ambientes en los que los volúmenes de información se incrementan?⁸

Asimismo, una cuestión que el estudio de caso permitiría estudiar sería la composición política de las agencias directoriales, es decir: ¿quiénes son los encargados de llevar adelante las tareas duplicadas o expropiadas, y dónde han sido reclutados? Mediante un estudio de caso también podríamos observar cuáles son los efectos en otras áreas del Estado durante una coyuntura en la que están presentes las condiciones para el uso y la creación de agencias directoriales, más precisamente: ¿puede un ministro, un secretario o un subsecretario reaccionar de forma similar a los presidentes en relación con la alteración de su espacio burocrático? ¿Coinciden las fases de modificación de agencias entre los distintos niveles del Ejecutivo?

Si las opciones de futuras investigaciones de caso mencionadas permitieran rastrear procesos causales en detalle y en profundidad, también sería enriquecedor realizar estudios comparativos con otros países de América Latina, ya que muchos de los valores de las variables explicativas empleadas aquí coincidirían con las del caso argentino, aunque sería necesario detectar si en otros países se han creado formaciones burocráticas de las características de las agencias directoriales.

Otro estudio comparativo relevante podría llevarse adelante entre la presidencia argentina y la norteamericana; en Estados Unidos, a diferencia de la Argentina y América Latina, los valores de las variables explicativas que aquí empleamos serían probablemente opuestos: no encontramos ni crisis hiperinflacionarias recurrentes, ni cambios de régimen, como tampoco acuerdos neocorporativos ni una economía dirigida por el Estado, entre otros factores; y, al igual que respecto de América Latina, la búsqueda de agencias directoriales o formaciones equivalentes se muestra como un interesante y prometedor camino para continuar esta investigación.

⁸ Esta hipótesis y un estudio de estas características se encuentran en Kowert (2002).

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Marcelo (1995). *Alfonso y el poder económico. El fracaso de la concertación y los pactos corporativos entre 1983 y 1989*. Buenos Aires: Corregidor.
- ACUÑA, Carlos y CHUDNOVSKY, Mariana (2002). "El sistema de salud en Argentina", *Universidad de San Andrés-CEDI*, documento N° 60.
- ALEMAN, Eduardo y CALVO, Ernesto (2010). "Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President", *Comparative Political Studies*, vol. 43, N° 4, pp. 511-534.
- ALESSANDRO, Martín y GILIO, Andrés (2013). *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*. Buenos Aires: INAP.
- ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano y SANTISO, Carlos (2013). "El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe", Nota Técnica N° IDB-TN-591, octubre, Banco Interamericano de Desarrollo.
- ALMOND, Gabriel; FLANAGAN, Scott y MUNDT, Robert (1973). *Crisis, Choice, and Change. Historical Studies of Political Development*. Boston: Little, Brown and Company.
- ALTMAN, David (2000). "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies", *Party Politics*, vol. 6, N° 3, pp. 259-283.
- AMADO, Néstor, Ana Cerro y Osvaldo Meloni (2005). "Making Explosive Cocktails. Costs and Recipes for 26 Argentine Crises", *Anales del xxxviii Congreso Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, La Plata, pp. 1-20.
- AMES, Barry (1987). *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Los Angeles: University of California Press.
- AMORIM NETO, Octavio (2006). "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas", *Comparative Political Studies*, vol. 39, N° 4, pp. 415-424.
- BAMBACI, Juliana, Pablo SPILLER y Mariano TOMMASI (2007). "The Bureaucracy", en Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano, *The Institutional Foundations of Public Policy*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 156-181.
- BECK, Nathaniel (2001). "Time-Series-Cross-Section Data: What have we learned in the past few years?", *Annual Review of Political Science*, vol. 4, pp. 271-293.
- y KATZ, Jonathan (2001). "What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data", *American Political Science Review*, vol. 89, N° 3, pp. 634-647.
- BELINI, Claudio y ROUGIER, Marcelo (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- BOIX, Carles (2003). *Democracy and Redistribution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- y SVOLIK, Milan (2013). "The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships", *The Journal of Politics*, vol. 75, N° 2, pp. 300-316.
- BONIFACIO, José (1994). *La institución presidencial en Argentina*. Caracas: CLAD.
- y SALAS, Eduardo (1985). *Diseño organizacional de la Presidencia en la Argentina entre 1943 y 1983 (cambios organizacionales e instituciones de formulación de políticas)*. Buenos Aires: INAP.
- BONVECCHI, Alejandro (2012). "Information, Organization, and the Crafting of Executive Responses to Economic Crises. Theory and Evidence from the Americas", ponencia presentada en *IPSA 22 World Congress of Political Science*, Madrid, 8-12 de julio, pp. 1-21.
- (2013). "Recursos de gobierno y supervivencia presidencial en la Argentina", en Martín Alessandro y Andrés Gilio (comps.). *La dinámica del Poder Ejecutivo en América*. Buenos Aires: INAP, pp. 161-183.
- (2016). "Crisis, Structures and Managerial Choice: Presidential Economic Advisory Agencies and the Management of Macroeconomic Policy in Argentina and the United States", ponencia presentada en *IPSA 24 World Congress of Political Science*, Poznań, Polonia, 23-28 de julio, pp. 1-44.
- y Germán LODOLA (2012). "La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo argentino", en Falloti, Tullia; González, Lucas y Lardone, Martín (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Córdoba: EDUCA-EDUCC, pp. 105-157.
- BONVECCHI, Alejandro y Carlos SCARTASCINI (2011). "The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know", *idb Working Paper Series*, N° IDB-WP-283, pp. 1-69.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce *et al.* (2003). *The Logic of Political Survival*. Massachusetts: MIT Press.
- BURKE, John (2000). *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- CALVO, Ernesto y LEIRAS, Marcelo (2012). "The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina",

- Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, N° 2, pp. 2-19.
- CAMERLO, Marcelo y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2013). "Minister turnover, critical events, and the electoral calendar in presidential democracies", *Working Paper N° 2 del Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, pp. 1-28.
- CAMERON, Colin y TRIVEDI, Pravin (2013). *Regression Analysis of Count Data*. Nueva York: Cambridge University Press.
- CASTELLANI, Ana (2009). *Estado, empresas y empresarios La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- COLLIER, Ruth y COLLIER, David (1991). *Shaping the Political Arena*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- CORRALES, Javier (2010). *Presidentes sin partido. La política de las reformas económicas en Argentina y Venezuela en los años 90*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- COUTINHO, María (2013). "De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial", en Alessandro, Martín y Gilio, Andrés (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América*. Buenos Aires: INAP, pp. 185-209.
- DEMARIS, Alfred (2004). *Regression with Social Data: Modeling Continuous and Limited Response Variables*. Nueva York: Wiley.
- DICKINSON, Matthew (1996). *Bitter Harvest. FDR, Presidential Power and the Growth of the Presidential Branch*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (2005). "The Executive Office of the President: The Paradox of Politicization", en Aberbach, Joel y Peterson, Mark (eds.), *The Executive Branch*. Oxford: Oxford University Press, pp. 135-173.
- DIMITROV, Vesselin; GOETZ, Klaus y WOLLMANN, Hellmut (2006). *Governing after Communism. Institutions and Policymaking*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- DOWNES, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- DUNLEAVY, Patrick y RHODES, Roderick (1990). "Core Executive Studies in Britain", *Public Administration*, N° 68, pp. 3-28.
- DURANT, Robert (1992). *The Administrative Presidency Revisited: Public Lands, the blm, and the Reagan Revolution*. Nueva York: State University of New York.
- EDWARDS Margaret (2007). "Presidential Survival in South America: Analyzing Institutional, Economic and Social Factors", ponencia presentada en el XXVII Congreso de Latin American Studies Association, Montreal, 5 al 8 de septiembre.
- FERRERES, Orlando (2010). *Dos siglos de economía argentina*. Buenos Aires: El Ateneo.
- FRIEDMAN, Milton (1977). "Nobel lecture: inflation and unemployment", *Journal of Political Economy*, vol. 85, N° 3, pp. 451-472.
- GEORGE, Alexander (1972). "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy", *American Political Science Review*, vol. 66, N° 3, pp. 751-785.
- y BENNETT, Andrew (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: MIT Press.
- GIBSON, Edward y CALVO, Ernesto (2000). "Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, N° 3, pp. 32-55.
- GILIO, Andrés (2013). "Delegación y concentración del poder presidencial en materia económica", en Alessandro, Martín y Gilio, Andrés (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América*. Buenos Aires: INAP, pp. 127-159.
- IACOVIELLO, Mercedes y CHUDNOVSKY, Mariana (2015). "La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina", *CAF Documento de Trabajo*, N° 2015/02.
- IACOVIELLO, Mercedes y PULIDO, Noemí (2008). "Gestión y gestores de resultados: cara y contracara", *Reforma y Democracia*, N° 41, pp. 81-110.
- INÁCIO, Magna y LLANOS, Mariana (2015). "The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s", *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, N° 1, pp. 39-64.
- JAMES, Scott (2009). "Historical Institutionalism, Political Development, and the Presidency", en Edwards, George y Howell, William (eds.), *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford: Oxford University Press, pp. 51-81.
- JOHNSON, Richard (1974). *Managing the White House*. Nueva York: Harper and Row.
- JONES, Mark; SAIEGH, Sebastián; SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano (2002). "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, vol. 46, N° 3, pp. 656-699.
- KOWERT, Paul (2002). *Groupthink or Deadlock. When Do Leaders Learn from Their Advisors?* Albany: State University of New York Press.

- LEROY, Annik y ROUSSELUW, Peter (1987). *Robust Regression and Outlier Detection*. Nueva York: Wiley.
- LEWIS, David (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design. Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. California: Stanford University Press.
- LONG, Scott (1997). *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. California: Sage Publications.
- y FREESE, Jeremy (2006). *Regression Models for Categorical Dependent Variable Using Stata*. Texas: Stata Press.
- MAINWARING, Scott y PÉREZ-LINÁN, Aníbal (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MILKIS, Sidney (1993). *The President and the Parties: The Transformation of the American Party System since the New Deal*. Nueva York: Oxford University Press.
- MOE, Terry (1993). "Presidents, Institutions, and Theory", en Edwards, George *et al.* (eds.), *Researching the Presidency*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 337-385.
- MOLINELLI, Guillermo; PALANZA, Valeria y Sin, Gisela (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina: materiales para su estudio*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- NATHAN, Richard (1975). *The Plot that Failed*. Nueva York: Wiley.
- (1983). *The Administrative Presidency*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- NEGRETTO, Gabriel (2002). "¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 42, Nº 167, pp. 377-404.
- NEGRI, Juan (2015). "Bureaucratic Appointments in Argentina", tesis doctoral. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- NEUSTADT, Richard (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents*. Nueva York: Free Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.
- (1988). *Bureaucratic Authoritarianism. Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Los Ángeles: University of California Press.
- OSZLAK, Oscar (2009). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- (2015), "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF, pp. 155-216.
- PETERS, Guy; RHODES, Roderick y WRIGHT, Vincent (2000). *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Nueva York: St Martin's Press.
- PONDER, Daniel (2000). *Good Advice: Information and Policy Making in the White House*. Texas: Texas A&M University Press.
- PRESTON, Thomas y T'HART, Paul (1999). "Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus between Political Leaders and Advisory Systems", *Political Psychology*, vol. 20, Nº 1, pp. 49-98.
- RAGSDALE, Lyn y John THEIS (1997). "The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92", *American Journal of Political Science*, vol. 41, Nº 4, pp. 1280-1318.
- RUDALEVIGE, Andrew (2002). *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton: Princeton University Press.
- SCHERLIS, Gerardo (2010). "Patronage and Party Organization in Argentina: the Emergence of the Patronage-based Network Party", tesis doctoral. Leiden: Leiden University.
- SCHMITTER, Philippe (1992). *Teoría del Neocorporativismo*. México: Universidad de Guadalajara.
- SIKKINK, Kathryn (1991). *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- SIMON, Herbert (1997). *Models of Bounded Rationality*. Cambridge: MIT Press.
- WALCOTT, Charles y HULT, Karen (1995). *Governing the White House from Hoover to LBJ*. Kansas: University Press of Kansas.
- ZUVANIC, Laura y IACOVIELLO, Mercedes (2010). "La burocracia en América Latina", *ICAP. Revista Centroamericana de Administración Pública*, Nºs 58/59, pp. 9-41.

RESUMEN

Más allá de las burocracias utilizadas para gestionar las relaciones rutinarias con su entorno, quienes lideran el Poder Ejecutivo pueden emplear el centro presidencial como un recurso de gobierno para enfrentar situaciones no-rutinarias y centralizar la formulación de políticas. Este recurso es la creación de lo que se denomina "agencias directoriales", es decir, agencias que duplican o expropian funciones y roles hasta

entonces asignadas a otras agencias, ministerios y personal del Poder Ejecutivo. Mediante un análisis de regresiones estadísticas para el período 1916-2016 en la Argentina, se concluye aquí que la incertidumbre económica y política, el neocorporativismo y el tipo de régimen afectan el uso y la creación de agencias directoriales en el centro presidencial.

SUMMARY

Beyond bureaucracies used to manage routine relationships with their environment, Executive Branch leaders can use the center of government as a political resource to face non-routine situations and centralize policy formulation. This resource is the creation of what I call "director agencies", i. e.: agencies that duplicate or expropriate functions and roles until then assigned

to other agencies, departments, and personnel of the Executive. Through a statistical regression analysis for the period 1916-2016 in Argentina, it is concluded here that economic and political uncertainty, neo-corporatism, and regime type, affect the use and creation of "director agencies" in the center of government.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

CHAIA DE BELLIS, Jonás

"Burocracias paralelas y liderazgo político: duplicación y expropiación de funciones en el centro presidencial argentino (1916-2016)". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 58, N° 225, septiembre-diciembre 2018 (pp. 181-206).

Palabras clave: <Burocracia> <Liderazgo> <Poder Ejecutivo> <Presidencia institucional>.

Keywords: <Bureaucracy> <Leadership> <Executive Branch> <Institutional Presidency>.