

El gabinete argentino en democracia: de Alfonsín a Fernández

Por *Maximiliano Campos Ríos**

Resumen

La estructura del gabinete argentino es semirrígida, lo cual le otorga flexibilidad y dinamismo ante coyunturas cambiantes. Por esta razón, ha ido mutando y transformándose a lo largo de los últimos treinta y seis años. Y no solo cuenta con capacidad de adaptación, sino que es permeable a los estilos y a las estrategias de los presidentes de turno, por lo que logra adaptarse a sus necesidades. Esta particularidad se debe a la decisión política de cada presidente, decisión que se fundamenta en un tipo de gestión y una visión sobre el papel del Estado.

Palabras clave

Gabinetes – flexibilidad – adaptación – gestión – papel del Estado.

Abstract

The structure of the Argentine cabinet is semi-rigid, which gives it flexibility and dynamism in the face of changing situations. For this reason, I have been mutating and transforming over the past thirty-six years. And not only does it have the capacity to adapt, but it is permeable to the styles and strategies of the presidents on duty and meets the needs of their needs. This particularity owes to the political decision of each president, a decision based on a type of management and a vision on the role of the State.

* Licenciado en Ciencia Política de la UBA y Magíster en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Realizó estudios de posgrado en la Universidad de Delaware (Beca Fulbright) y en la Universidad de Georgetown. Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) de las materias Administración Pública y Taller de Estado, Administración y Políticas Públicas. Asimismo, es Titular de la materia Ciencia Política en el Ciclo Básico Común (CBC), y ex-Secretario Académico de la Carrera de Ciencia Política de la UBA. En su paso por la función pública, fue Coordinador de la Escuela Superior de Gobierno, Coordinador de la Escuela de Alta Dirección Pública y Director de Investigaciones del INAP de la Argentina.

Key words

Cabinets – flexibility – adaptation – management – role of the State.

Introducción

El problema de la administración gubernamental es un viejo debate de la ciencia política y de la política. Cada vez que una nueva administración se alza con el control del Poder Ejecutivo emprende algún tipo de reforma de la organización de las reparticiones administrativas, ya sea creando nuevos ministerios, fusionando otros o, simplemente, modificando las responsabilidades primarias de cada uno de estos en función de su agenda o de las políticas que quieren llevarse adelante.

La Argentina, en estos últimos treinta y seis años de democracia, no ha sido ajena a estas oscilaciones, razón por la cual es interesante comprender cabalmente cómo y de qué manera se organiza el gabinete a través de un estudio en profundidad de sus características, superposiciones funcionales y áreas de vacancia.

Con el objetivo de profundizar el estudio del Poder Ejecutivo, este artículo indaga la composición, la conformación y las variaciones del gabinete ministerial, en tanto modelo organizacional, en la Argentina entre 1983 y 2019, atravesando los gobiernos democráticos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner, Cristina Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández. Para ello, se tiene en cuenta tanto la cuestión institucional y el nivel normativo, es decir, las áreas que componen los gabinetes, como la designación de quienes ocupan esos cargos.

1. Cómo estudiar los gabinetes

El presente artículo apunta a comprender la estructura y la dinámica del gabinete ministerial en la Argentina desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta la presidencia de Alberto Fernández, iniciada en diciembre de 2019. El período histórico analizado tiene particularidades que lo hacen único: un presidente radical que recibe el mando de un gobierno de facto en 1983; un presidente justicialista con dos mandatos y con una reforma constitucional incluida; un gobierno de coalición

(UCR-FREPASO) terminado abruptamente por una profunda crisis política y social; un gobierno justicialista electo por la Asamblea Legislativa, con parte del gabinete radical¹, y un presidente justicialista electo con el menor porcentaje de votos de la historia argentina²

Cuando se comparan presidentes, se tiende a centrar el análisis en las políticas y en los políticos; pero poco se observa el dispositivo. Y, en este sentido, el dispositivo mayor que nos interesa observar es el gabinete ministerial. Con este propósito, el presente artículo se propone dar cuenta de cómo es y cómo cambia la estructura organizacional del gabinete de la República Argentina. La hipótesis que guía el recorrido de las siguientes páginas se basa en que el gabinete ministerial es semirrígido y cambia muy poco en su estructura formal, a pesar de que lo esperable con presidentes, coyunturas y contextos tan diferentes son los cambios institucionales.

A partir de los decretos de designación de los ministros y la creación y transferencia de áreas, se rastreó la conformación de los diferentes ministerios. El interés se focaliza en lo formal-legal, a riesgo de caer en un estudio demasiado institucionalista, para visualizar cuáles fueron los cambios o continuidades formales y, luego, profundizar en posteriores agendas de investigación el confronto de «gabinetes formales» versus «gabinetes reales»³ (Orlandi, 1998).

Asimismo, se realiza un análisis descriptivo en clave comparada de los gabinetes y de los cambios sucedidos en los diferentes gobiernos desde 1983 hasta 2019. De esta forma, se pretende comprender los casos estudiados desde adentro y con una mirada multidisciplinar —que contemple factores políticos, sociales, económicos y coyunturales— que dé como resultado un análisis contextualizado.

¹ Durante el Gobierno de transición de Duhalde, la UCR tenía dos ministerios: Justicia, a cargo de Jorge Vanossi, y Defensa, de Horacio Jaunarena. También ocupaba cargos importantes fuera del gabinete, como la Presidencia del Banco Nación, cuyo responsable era Enrique Olivera.

² Néstor Kirchner se consagró Presidente de la Nación con el 22 % de los votos, ya que Carlos Menem desistió de presentarse en segunda vuelta. El porcentaje anterior más bajo en la historia había sido el de Arturo Illia, en 1963, con el 25,13 % —proscripto el Partido Justicialista—.

³ En ese sentido, es interesante recordar la poca bibliografía relacionada con el tema para la República Argentina. Este trabajo supone un humilde aporte de un estudio en profundidad para conocer las particularidades del eje cambio-continuidad del gabinete argentino.

1.1 Las instituciones políticas de gobierno

El estudio del gabinete ministerial debe enmarcarse dentro de los estudios de las instituciones de gobierno, pero, sobre todo, y como marca Orlandi (1998), debemos entenderlas dentro de las instituciones políticas. Las instituciones políticas son los ordenamientos «legales destinados a orientar el comportamiento» (Orlandi, 1998: 22), y entre ellas, el gabinete es una institución «política de gobierno», en términos de Orlandi (1998). Los gobiernos, los poderes ejecutivos y los gabinetes deben entenderse en el marco del régimen presidencialista que impera en América Latina desde el retorno a la democracia en la década de los ochenta.

En los sistemas presidenciales, el presidente es, a su vez, jefe de Estado y jefe de Gobierno, lo que le permite representar al país en materia exterior, pero también decidir sobre la conformación de su gabinete o equipo de colaboradores de manera unilateral (Linz, 1994). En esta misma línea, De Luca (1998) sostiene que los presidencialismos latinoamericanos responden al estilo norteamericano de gobierno, donde la Constitución Nacional «deposita en la institución presidencial, la representación del Estado, la responsabilidad del gobierno y la administración, la negociación de la política exterior, la jefatura de la diplomacia, la comandancia de las fuerzas armadas» (De Luca, 1998: 156).

De Luca (1998) resalta también el hecho de que algunos países de América Latina hayan incluido en sus constituciones una figura de institución ministerial o un jefe de gabinete, como en el caso argentino. La idea que subyace, entonces, es que el presidente no puede gobernar ni desempeñar las tareas asignadas por sí solo. Por ello, el gabinete debe entenderse como parte importante de la Presidencia, ya que asiste al primer mandatario en sus funciones administrativas y de gobierno. En este sentido, el análisis de una institución de gobierno como el gabinete permite visualizar no solo la dinámica del Poder Ejecutivo, sino, sobre todo, las interrelaciones que se tejen dentro de este y la forma en que se toman las decisiones.

La idea de gabinete surgió dentro del ámbito de los gobiernos parlamentarios en algunos países europeos, en los siglos X, XVI y XVII. El gabinete hacía referencia «a la junta de consejeros y asesores de la Corona reunidos en presencia del rey para tratar los delicados asuntos de Estado» (De Luca, 1998: 158). La palabra *ministro*, por tanto, deriva del latín *minister*, que significa 'servidor, oficial' (De Luca, 1998: 158).

Amorim Neto (1998) analiza los gabinetes en tanto actores unitarios dentro del sistema político; por el contrario, Rossana Castiglioni y David Altman los entienden como un «conjunto de individuos» (Altman y Castiglioni, 2008: 35). En esta misma línea, se inscribe Coutinho (2007), quien plantea que, mientras que el Poder Ejecutivo en la Argentina se ejerza por una sola persona, la Presidencia de la Nación es un aparato colectivo, debido a que asisten a la cabeza del Ejecutivo varios ministros, secretarios, el jefe de gabinete y otras unidades, oficinas y funcionarios. Si bien, como en los Estados Unidos, en la gestión de gobierno suele acompañar al presidente un grupo de ministros o secretarios, solo él «está investido formalmente de poderes y, por ello, es responsable exclusivo por las decisiones adoptadas» (De Luca, 1998: 163). No obstante, en la Argentina, la reforma constitucional de 1994 incluyó la figura del jefe de gabinete, que es el único cargo dentro del Ejecutivo, por fuera del presidente, que está constitucionalmente establecido y con funciones determinadas.

La constitución de cada nuevo gabinete en el marco de un presidencialismo responde siempre a una lógica personal de quien asume el cargo. Como plantea De Luca (1998), la organización y estructura del Poder Ejecutivo depende siempre y en última instancia de la experiencia política y administrativa y de la personalidad de quien ocupa el cargo, generalmente unipersonal. Asimismo, juegan un papel importante la estructura constitucional y normativa de dicho cargo, y las relaciones de fuerzas entre partidos, aliados y adversarios, como la concepción del mandato de los subordinados.

1. 2 Antecedentes de estudios sobre gabinetes

El primer estudio sobre los gabinetes presidenciales es el que, en 1985, desarrolla Waldino Suarez (1985) a partir de un análisis comparativo de distintos gabinetes en varios países de América Latina. Suarez entiende que el tamaño del gabinete refleja algunos aspectos en cuanto a la estructura interna del Estado y las funciones que este asume, pero también «sobre el rol político-administrativo para el Poder Ejecutivo» (Suarez, 1985: 36). El análisis detallado del gabinete argentino entre 1940 y 1980 lo lleva a concluir que se trata de un gabinete pequeño en relación con los de otros países, con un promedio de 10,49 carteras ministeriales. Según Suarez, el gabinete argentino es uno de los que más se contrae en el largo plazo.

Octavio Amorim Neto (1998) estudia la constitución del gabinete en América Latina con un interesante análisis del caso brasileño: analiza las designaciones de ministros y asesores en el Brasil, y entiende que este tipo de nominaciones permite estudiar las estrategias presidenciales para la administración gubernamental. La designación de un ministro es una señal que el presidente envía a todo el sistema político, ya que es él quien se reserva la potestad de nombrar o renovar a los ministros. Uno de los aportes de este estudio es la relación que se establece entre la formulación de políticas y los modelos de formación de gabinetes, donde, según como sea el armado del gabinete, pueden implementarse tales o cuales medidas de gobierno.

Con respecto al caso argentino, Catalina Smulovitz y Liliana De Riz (1990) abordan el tema del presidencialismo en la Argentina desde una visión normativa, en contraposición con otros países de América Latina. Caracterizan el presidencialismo argentino como puro, ya que la Constitución no incorpora ninguna cláusula institucional que permita delegar o descentralizar la autoridad presidencial. Asimismo, las autoras aclaran la libre disponibilidad que quien ejerce el cargo presidencial tiene para nombrar ministros y colaboradores.

Otro trabajo sobre el caso argentino es el de María Eugenia Coutinho (2007), un análisis detallado y comparativo de la Presidencia de la Nación como un actor colectivo, que contempla el período 1989-2001. Se centra en lo institucional y en las agencias que la componen, dejando de lado la descripción del gabinete y de las secretarías.

2. EL GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN (1983-1989)

2. 1 Modelo organizacional

Las condiciones normativas permiten analizar el marco legal y constitucional que sirvió como base para erigir el primer gabinete ministerial del retorno a la democracia. Interesa analizar la Constitución Nacional y los artículos que versan sobre la designación del gabinete, y las leyes de ministerios y los decretos a través de los cuales se designaron a los ministros.

Durante la presidencia de Alfonsín, rigió la Constitución Nacional de 1853 con sus posteriores reformas⁴. Establecía la forma de gobierno presidencial, con un mandato de seis años y le otorgaba la libertad al presidente para que designase secretarios o ministros y colaboradores de acuerdo con sus necesidades. Así, planteaba la atribución de nombrar y remover ministros plenipotenciarios y encargados de negocios, con acuerdo del Senado, pero la designación de ministros y secretarios era una facultad exclusiva del presidente. A pesar de ello, la Ley N.º 23 023 reformó las Leyes de Ministerio N.º 22 520 y N.º 22 641. Esta nueva ley se ajustaba al Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, que permitía al presidente –de facto– legislar y dictar leyes y decretos. Es decir que la Ley de Ministerios por la cual se organizó el primer gabinete del retorno a la democracia había sido dispuesta por el presidente saliente.

La nueva ley fijaba una estructura básica de gabinete, compuesta por los siguientes ministerios: Interior; Relaciones Internacionales y Culto; Defensa; Economía; Obras y Servicios Públicos; Educación y Justicia; Trabajo y Seguridad Social; Salud y Acción Social. También precisaba las siguientes secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación: General; de Planificación; de Inteligencia de Estado; de Información Pública; de Función Pública. A su vez, la Secretaría General tenía rango y jerarquía de ministerio, mientras que el de las otras era de Secretaría de Estado.

Aunque la Ley N.º 23 023 establecía la estructura básica de ministerios y secretarías, el presidente designó a todos sus ministros y secretarios por medio de la firma de decretos. Así, el uso de las atribuciones presidenciales agiliza las designaciones ministeriales, que, si debieran pasar por el Congreso, implicarían mayor tiempo.

El Gobierno de Alfonsín, en gran medida, mantuvo el tipo de paradigma organizacional de los últimos cincuenta años, es decir, la matriz Estado-céntrica (en adelante, MEC). Para Marcelo Cavarozzi (1996), los aspectos económicos de la MEC implican industrialización sustitutiva, economía cerrada o semicerrada, regulación estatal de los mercados y patrón de inflación «moderada» (Cavarozzi, 1996: 94). El diseño institucional y la MEC se conjugaron con un sistema burocrático amplio y extendido en toda la administración pública, con un alto grado

⁴ La Constitución Nacional se reformó en 1860, 1866, 1898, 1949, 1957, 1994.

de independencia y, en muchos casos, sin preparación técnica específica. Los proyectos para mejorarla no modificaron la estructura organizacional y burocrática tradicional y, como plantea Cavarozzi (1996), llevó a que diferentes agencias y anillos burocráticos actuaran a menudo de manera no coordinada y tomaran decisiones en favor o en contra de distintos intereses y orientaciones. Esto evidencia la falta de una burocracia profesional, pero, sobre todo, el agotamiento de la MEC en el plano económico.

La frontera entre lo público y lo privado estaba supeditada, en gran medida, a las decisiones del poder político y de la nueva administración. En este punto, el gabinete estuvo conformado en su totalidad por representantes del partido del gobierno (UCR) y asesores cercanos al presidente o bien por reconocidos intelectuales o referentes para áreas de menor rango; se evitó la participación de tecnócratas apolíticos o de empresarios en los principales cargos gubernamentales (De Riz y Feldman, 1991).

2. 2 Gestión del cambio organizacional

El Gobierno propuso transformar algunos aspectos de la administración pública; no obstante, se evitaron las ideas de *achicar* el Estado, ya que hacían referencia al régimen anterior. Con el fin de modernizar la burocracia estatal, surgió el proyecto del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (en adelante, CAG). Según el Decreto N.º 3687/1984, creado a partir de la experiencia que los funcionarios de la Secretaría de la Función Pública habían tenido en una visita a la *École nationale d'administration* (por sus siglas en francés, ENA), se fomentó y estipuló un nuevo sistema de selección y formación de estos nuevos funcionarios. La idea del CAG también incluía la reorganización del régimen de empleo, con objetivos, competencia abierta con evaluaciones regulares y la instauración de escalafones que permitieran organizar todos los niveles de la administración.

El objetivo era crear una camada de funcionarios que cambiasen de agencias según los requerimientos coyunturales y buscaran solucionar los problemas que pudiesen surgir optimizando recursos y aplicando ideas innovadoras. Este cuerpo iba a servir de nexo entre la administración pública, los políticos y los administrativos, y para mejorar la articulación entre las agencias a partir de la

movilidad horizontal (Oszlak, 1999a). Si bien este programa buscó mejorar, reestructurar y democratizar la administración pública, estaba pensado para el alto funcionariado, una dimensión de análisis fuera del gabinete presidencial. Quizá su creación como algo *ad hoc*, transversal y altamente flexible sea la prueba de la necesidad de reformar el gabinete ministerial en esos primeros años de democracia recuperada y una forma de saltar el corsé constitucional que fijaba el número de ministerios en ocho⁵.

La ley del Gobierno militar tenía una estructura básica de diez ministerios —Interior; Relaciones Internacionales y Culto; Economía; Defensa; Justicia; Educación; Trabajo; Salud y Medio Ambiente y Acción Social— y cinco secretarías dependientes de la Presidencia —General; de Planificación; de Cultura; de Información Pública y de Información de Estado, luego modificada por la Ley N.º 22 641, de Inteligencia de Estado—. La nueva Ley de Ministerios disponía de una cantidad menor de organismos, ya que comprendía solo ocho ministerios y cinco secretarías. Se eliminaron dos ministerios: Justicia, que pasó a ser parte de Educación, y Acción Social, que se sumó a Salud.

La principal transferencia de competencias intragubernamental del Gobierno de Alfonsín fue la creación de la Secretaría de Turismo de la Presidencia en 1986. Esta incorporación aumentó a seis las secretarías presidenciales. De esta forma, se observa que el gabinete de Alfonsín se mantuvo estable en su estructuración, pese a los cambios en quienes ejercían la titularidad de los ministerios y las secretarías.

2. 3 Circuitos político-administrativos

El Gobierno de Alfonsín planteó un gabinete compuesto por hombres con larga trayectoria partidaria y que, en la dirigencia radical, «habían desempeñado cargos clave en la gestión del presidente Arturo Illia (1963-1966)» (De Riz, 2006: 452), respetando la vieja tradición radical de que, para acceder a la gestión pública, era necesario una

⁵ La Constitución de 1853 estableció cinco ministerios, con sus respectivos nombres y especificaciones. La reforma de 1898 amplió el número a ocho, pero dejó su nominación a la ley ordinaria, que quedó establecida a partir de la Ley N.º 23 023. La reforma de 1994 no fijó un número de carteras, por lo que este pasó a depender de lo que dispusiese la ley respectiva, pero incorporó al jefe de gabinete.

trayectoria partidaria. Pero este armado también respondió a una lógica personalista del poder; las políticas públicas estaban más ligadas a las trayectorias personales de quienes ocuparon los cargos que a una cuestión programática.

El presidente tenía un papel central en el ejercicio el poder. Evitaba las reuniones plenarias y era él quien trataba con cada ministro por separado (De Luca, 2011: 33). Asimismo, existió una suerte de *mesa chica*, donde confluían los técnicos especializados o agentes partidarios que tomaban las decisiones sin participación de los ministros. Prácticamente, no se realizaban reuniones de gabinete donde se discutiera sobre cómo implementar políticas. Pero, sin lugar a dudas, el armado ministerial de Alfonsín respetó la tradición partidaria y las facciones internas, siempre bajo el liderazgo fuerte del presidente, que era el líder del partido gobernante.

El presidente siempre ocupó, dentro el gabinete y del partido, un papel central y de desempate por sobre el resto de las corrientes internas. La lógica presidencial de dar lugares clave a hombres importantes dentro de la conducción nacional del partido no habilitó críticas por parte de los radicales a las decisiones del presidente: las decisiones de políticas por implementar se despolitizaron, pero se politizó la ejecución de las políticas, lo que les restó nivel de maniobra a los dirigentes (De Riz, 2006: 454).

La conformación del gabinete estuvo hegemonizada por una lógica partidista. La Unión Cívica Radical dispuso el armado de un gabinete de acuerdo con las necesidades y los requerimientos del presidente, pero también que respetase las distintas líneas partidarias.

Con respecto al federalismo, el primer gabinete ministerial no se caracterizó por un armado federal, sino que, más bien, primó una lógica partidaria que incluía líderes de distintos sectores, en su mayoría de la Capital Federal o la provincia de Buenos Aires —los presidentes suelen sobrerrepresentar la provincia a la cual pertenecen, especialmente si han sido gobernadores—. Sin embargo, la lógica de Alfonsín en este punto pareciera haber sido otra, dado que los radicales de peso territorial se habían alzado con los gobiernos provinciales, lo que le permitió mayor margen de maniobra.

A pesar de la apertura partidaria inicial, luego de la derrota en las elecciones legislativas de 1987, el presidente decidió cerrar filas y reformar su gabinete con ministros con peso político propio y que fueran, al mismo tiempo, leales.

La relación entre el presidente y su gabinete varía según el estilo que cada mandatario le imprime a dicho vínculo, pero también depende del estilo de gestión, el tipo de gabinete y las trayectorias políticas de los ministros.

Alfonsín privilegió un tipo de relación radial con su gabinete, un esquema de trato personal y directo con cada uno de sus colaboradores directos inmediatos, donde él se reservaba la función de *pivote* y cada ministro se encontraba con una capacidad operativa más o menos equivalente y a una distancia equidistante del poder (De Luca, 2011: 41).

Esta experiencia presidencial sirve como base para analizar los siguientes gobiernos, teniendo en cuenta el armado del gabinete y la sanción de leyes que lo estructuran. Si bien la forma estructural del gabinete se mantuvo estable durante todo el período, muchos fueron los cambios en las titularidades de los ministerios, ya sea por muerte o renuncia de los ministros o por cambios derivados de la situación política o de coyunturas determinadas.

3. EL PRIMER GOBIERNO DE CARLOS MENEM (1989-1995)

3.1 Modelo organizacional

Al igual que el anterior, este Gobierno se basó en tres herramientas normativas: las prerrogativas de la Constitución Nacional, los decretos y la Ley de Ministerios. Así como Alfonsín, Menem asumió con una ley heredada del Gobierno anterior y decidió no modificarla hasta casi la mitad de su primer mandato.

La primera presidencia justicialista se rigió por la Constitución Nacional de 1853 y sus posteriores reformas, la cual otorgaba al presidente la libertad absoluta para el armado del gabinete. A pesar de que el presidente no necesitaba leyes especiales para designar a sus colaboradores o ministros, se cionó a la Ley N.º 23 023, la cual

se ajustaba al Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, que le permitía —de facto— legislar y dictar leyes y decretos.

La estructura del gabinete no presentó cambios sustantivos en 1989, por lo que se mantuvieron los ministerios del Interior; Relaciones Internacionales y Culto; Defensa; Economía; Obras y Servicios Públicos; Educación y Justicia; Trabajo y Seguridad Social; Salud y Acción Social. Sin embargo, se modificó la estructura de secretarías por medio de decretos. Infiero que la decisión de no modificar la ley se debió a que, entre las elecciones y la entrega adelantada del poder, solo transcurrieron dos meses. Asimismo, la entrega de mando no ocurrió en todos niveles, dado que los nuevos diputados y senadores electos asumieron sus cargos recién en diciembre de ese año. Por tanto, es factible que la nueva administración decidiera no realizar cambios en el gabinete por medio de leyes, sino reglamentar la ley vigente a través de decretos que solo necesitaban la firma del presidente y del ministro del Interior.

Recién en 1991, se modificó la Ley de Ministerios con la Ley N.º 23 930. El principal cambio fue la creación del Ministerio de Justicia, separado de Educación, y la fusión de Economía y Obras y Servicios Públicos. Cabe resaltar que, en estos momentos, ya regía la Ley N.º 23 696, que preveía la reforma del Estado. Esta normativa incluía las privatizaciones de los servicios públicos, que dejaba casi sin efecto las funciones del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

La nueva Ley de Ministerios incluyó tres nuevas secretarías de la Presidencia: Legal y Técnica, que era Subsecretaría durante el Gobierno de Alfonsín; Ciencia y Tecnología, perteneciente a Educación; y Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

Desde el comienzo de la gestión menemista, se utilizó el mecanismo del decreto como una herramienta para designar funcionarios, modificar áreas y cambiar de funciones de la estructura ministerial y de secretarías. Un ejemplo es la creación de la Secretaría de Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico con el Decreto N.º 271/1989, que modificaba la Ley de Ministerios. De esta manera, el nuevo presidente se valió de una herramienta rápida y eficaz para designar o cambiar la estructura ministerial, sin necesidad de pasar por el Congreso.

Asimismo, fue mediante decretos que el presidente resolvió *suspender* las secretarías dependientes de los ministerios, a efectos de reorganizar la administración central dentro del marco de la Reforma del Estado y Emergencia Económica. Decretó el ordenamiento de la Ley N.º 22 520, de 1983, para dar sustento legal al gabinete ministerial, aunque no modificaba mucho el organigrama del gabinete. Así, el decreto fijaba siete ministerios: Interior; Defensa; Economía y Obras Públicas; Justicia; Cultura y Educación; Salud y Acción Social; y Relaciones Internacionales y Culto; y ocho secretarías de Presidencia: General; Legal y Técnica; Planificación; Inteligencia de Estado; Función Pública; Medios de Comunicación; Ciencia y Tecnología; y Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

El cambio sustancial consistió en que este decreto cambió las jerarquías de las secretarías de los ministerios a subsecretarías. Por último, el Decreto N.º 438/1992 sirvió como *ordenador* de la Ley de Ministerios y organizó el gabinete, que se mantuvo casi sin alteraciones hasta 1999, cuando finalizó el segundo mandato menemista. Dado que organizaba la estructura interna de los ministerios y las funciones de las diferentes áreas, sirvió como punto de apoyo para todas las leyes y decretos de los gobiernos sucesivos.

Este Gobierno tuvo como eje central la reforma del Estado, estructurada en el achicamiento del Estado a partir de la privatización de empresas públicas, la descentralización y la reorganización de las estructuras estatales. Así, se pasó de un paradigma burocrático a uno gerencial, que dio lugar a la gerencia técnica de las grandes empresas en algunos cargos. Se valió del descontento social con respecto a la clase política para imponer técnicos y empresarios en puestos clave. Las reformas también planteaban cambios intergubernamentales dentro de las dependencias públicas en la búsqueda de esquemas más eficaces y eficientes. En este sentido, la nueva gestión pública fue el paradigma que marcó gran parte del Gobierno menemista y que más influyó en el armado ministerial.

La inclusión de técnicos en las funciones públicas respondió a dos factores. En primer lugar y, como señala Camou (1997), permitió motorizarlas, sobre todo, porque aquellos habían sido parte de las organizaciones públicas o privadas que habían realizado los diagnósticos —por fuera del Estado—, que incluían esas reformas. En segundo lugar,

se creía que, como plantea Thwaites Rey, el «obstáculo residía en una concepción fuertemente prejuiciosa y de subestimación —por definición— de las capacidades de la burocracia estatal» (Thwaites Rey, 2001). Esta situación obligó a configurar nuevos equipos contratando expertos a través de la modalidad de consultoría, cuyo principal financiamiento provenía de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial. Así y en términos de Camou (1997), no solo cambió el *qué* y *cómo* hacer en materia de política económica y administración estatal, sino que también cambió el *quién*, al haber incluido actores privados y equipos técnicos en la tarea de la administración pública.

A diferencia de lo expresado en la campaña, el nuevo presidente rompió con la tradición histórica del peronismo de la centralidad del Estado y distancia con los capitales privados. No bien asumió, designó en su gabinete a un empresario del grupo Bunge y Born (B&B) para hacerse cargo del Ministerio de Economía. Asimismo, los principales operadores del presidente y él mismo mantuvieron reuniones con sectores del empresariado y con el grupo B&B, al punto de que el plan económico del nuevo Gobierno fuera confeccionado por los principales directivos de este *holding*.

Como marca Oszlak (1999b), a partir del menemismo, hubo un corrimiento de las esferas de lo público y lo privado. Las privatizaciones de empresas públicas sirvieron para modificar los acuerdos institucionales entre la sociedad y el Estado, lo que les dio más lugar a los privados y al mercado en la resolución y la administración de estos servicios.

Se argumentaba que la descentralización serviría para eliminar grandes sectores de la burocracia achicando el Estado y dotándolo de mayor eficiencia, al igual que en el sector privado. Las reformas del Estado hicieron que la planta de funcionarios y de empleados se redujera a costa de dar más lugar a los privados para realizar tareas a partir de la tercerización. El proceso de reforma y de privatizaciones no se llevó a cabo con la *autonomía estatal*, sino que, por el contrario, se realizó con un alto grado de informalidad y en connivencia con los capitales privados. Así, las esferas públicas y privadas se confundieron al punto de que quienes debían llevar adelante las privatizaciones eran, en gran medida parte, del *establishment* económico y social interesado en comprar empresas públicas.

3. 2 Gestión del cambio organizacional

El Decreto N.º 435/1990 resolvió suspender las secretarías dependientes de los ministerios y convertirlas en treinta y dos subsecretarías. El objetivo era reducir las reparticiones del Ejecutivo para poder achicar el nivel de gastos de la administración, pero, sobre todo, reducir el número de funcionarios. La reforma del Estado necesitaba una serie de funcionarios dispuestos a llevar adelante este proceso, lo cual obligó a despolitizar gran parte de los cargos cubriéndolos con técnicos. Para Novaro, las reformas que se llevaron adelante desde 1989 obligaron al presidente «a tomar distancia de su coalición electoral» (Novaro, 1999: 55) y del partido. De esta forma, el Gobierno buscaba ganar una autonomía que le permitiera formar una coalición de apoyo más amplia para llevar adelante el nuevo rumbo económico y estatal. En este plano, ejecutó todas las «políticas recomendadas por el pensamiento liberal: ortodoxia fiscal y monetaria, privatizaciones apertura de la economía, desregulación, atracción de capitales extranjeros» (Gervasoni, 1998: 2).

Los cambios de gabinete más significativos comenzaron a darse a partir de 1990 con la creación de nuevas áreas y la eliminación de otras. El mayor grado de creación de organismos se vio en las secretarías dependientes de Presidencia de la Nación. Es posible pensar que esto respondiera al estilo centralista y jerarquizado del presidente Menem, que se aseguraba un mayor control sobre las áreas en cuestión. En este sentido, en 1991, se creó la Secretaría de Deportes de la Presidencia de la Nación, aduciendo la necesidad de centralizar la definición e implementación de políticas específicas en el más alto nivel de decisión nacional (Decreto N.º 382/1990). También se creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, teniendo en cuenta la creciente preocupación internacional en la materia y el desarrollo de áreas semejantes en otros países. Todas las creaciones se realizaron por decreto haciendo uso de la potestad del presidente.

Hubo algunas transferencias de competencias intragubernamentales importantes luego de las reformas de 1990 y 1991: la creación del Ministerio de Justicia, la fusión de Economía con Obras y Servicios Públicos, y de Cultura con Educación. La Secretaría de Cultura se transfirió a la órbita de Educación y Cultura, por lo que dejó de depender de la Presidencia de la Nación. El resto de las secretarías no sufrió cambios ni transferencias, salvo de nombre, como Información Pública, para este entonces, Prensa y Difusión.

Además, luego de las modificaciones a partir del ordenamiento de la Ley de Ministerios por el Decreto N.º 438/1992, hubo transferencias de competencias intergubernamentales importantes entre las secretarías. Esto respondió a que se resolvió por medio del Decreto N.º 435/1990 la suspensión de las secretarías y su transformación en treinta y dos subsecretarías distribuidas en todos los ministerios. De esta manera, hubo que reducir secretarías fusionando áreas a efectos de cumplir con el objetivo propuesto.

Sobre la transferencia de competencias entre un gobierno y otro, hay algunos casos importantes para resaltar: primero, la transferencia de la Secretaría de Cultura de Nación, transferida al Ministerio de Educación y Justicia, luego Ministerio de Cultura y Educación. A partir del Decreto N.º 19/1989, la Secretaría de Ciencia y Tecnología se jerarquizó como Secretaría de la Presidencia de la Nación a efectos de fortalecer la capacidad de decisión en la materia, pero también para que el presidente contara con un asesoramiento inmediato y directo. Queda en evidencia la centralización en la Presidencia de la Nación de la toma de algunas decisiones, lo cual marcó un estilo de gestión jerarquizado y centralizado.

3. 3 Circuitos político-administrativos

Luego de las elecciones, el presidente Menem y su grupo más cercano plantearon la necesidad de implementar reformas estructurales en el sistema económico y, sobre todo, en la estructura estatal. Así, el Gobierno comenzó un camino de alianzas con grupos liberales, como Bunge & Born, para ejecutar las reformas. De esta alianza, formaron parte los empresarios, técnicos cercanos al peronismo, que también habían participado de los equipos económicos del Proceso de Reorganización Nacional, y partidos políticos liberales, como la Unión de Centro Democrático (UCEDE), de Álvaro Alsogaray, nombrado asesor para la deuda externa y cuya hija estuvo a cargo de la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel). De esta forma, el diseño institucional respondió a los requerimientos del nuevo plan económico. En este sentido, esta alianza permitió una base de sustentación tanto en el Congreso como en la opinión pública, ya que, como marca Novaro (2000), esta se manifestaba contra la clase política y los sindicalistas, que eran vistos como los responsables de la crisis de la Argentina.

Sobre esto, Gervasoni aclara que, en el plano político, el Gobierno menemista pretendió debilitar la alianza con los sindicatos y «buscó nuevos apoyos en el gran empresariado nacional, el capital transnacional, los partidos de centro derecha nacionales (básicamente la UCeDé) y provinciales, la mayoría moderada de las fuerzas armadas y los sectores conservadores de la Iglesia católica» (Gervasoni, 1998: 2).

Al tener el gabinete cierto sesgo de confianza entre los ministros y el presidente, las decisiones fueron, en algún punto, consensuadas a partir de este vínculo. No es menos importante el hecho de que el presidente convocara ministros ligados a los sindicatos, la Iglesia, y las corporaciones empresarias, que poco tenían que ver con la tradición partidaria (Gervasoni, 1998). Esto permitió mayor grado de independencia a la hora de tomar decisiones por parte del presidente.

La principal particularidad del Gobierno menemista consistió en que la designación de ministros no contemplaba la base partidaria o la historia de la tradición de la militancia peronista. Si bien el primer gabinete presidencial estuvo compuesto por integrantes del partido, el resto del gabinete no respondió a una lógica partidaria, sino que fue el resultado del acuerdo con otras fuerzas políticas o grupos empresarios. Antes de su asunción, ninguno de los ministros había sido un dirigente importante dentro del partido.

Lo más significativo del primer gabinete ministerial de Menem fue la conformación de un equipo que respondió a tres cuestiones importantes. En primer lugar, la fusión entre un gabinete técnico con uno más político, lo que significó un cambio importante con respecto a su predecesor. En segundo lugar, debe resaltarse la designación de ministros leales al presidente, que, en muchos casos, fueron rotando de Ministerio, según las necesidades coyunturales del momento, lo cual marcó la pauta de que la confianza del presidente era depositada en algunos pocos colaboradores, quienes enrocaban su posición de acuerdo con las necesidades que quedaban vacantes por diferentes causas. En tercer lugar, y a diferencia de Alfonsín, el gabinete estuvo integrado por un mayor número de ministros y secretarios con arraigo territorial y, sobre todo, con participación de las provincias. También hubo inclusión en secretarías y subsecretarías ministeriales de políticos provinciales en acuerdo con las elites políticas de las provincias, como, por ejemplo, Chaco, Córdoba, Mendoza o Santa Fe.

Mientras que, en el Gobierno anterior, se expresó la lógica radial del presidente para con los ministros, con Menem, se impuso una lógica piramidal y centralizada en él (De Luca, 2011). Así, la relación con el gabinete siempre fue jerárquica, dependiente del primer mandatario. El único cargo que mantuvo durante el primer mandato cierta relevancia y centralidad por fuera del presidente fue la Secretaría General, que obtuvo rango de ministerio y tenía cierta preeminencia sobre el resto.

Marcando una diferencia importante con su predecesor, Menem sí realizaba reuniones de gabinete. Si bien no eran de carácter definitorio para la toma de decisiones, eran semanales, con gran cantidad de funcionarios y no se restringían solo a los ministros y secretarios de la Presidencia. Este hecho marca una diferencia fundamental, ya que permite ver cierta cohesión al momento de informar las decisiones.

4. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN Y EL SEGUNDO GOBIERNO DE CARLOS MENEM (1995-1999)

4. 1 Modelo organizacional

Las condiciones normativas del primero al segundo Gobierno de Menem no se transformaron sustancialmente a pesar de la modificación de la Constitución Nacional. Estos cambios no alteraron ni el gabinete, ni la forma de designación, ni las facultades del presidente para rearmarlo. La inclusión de la figura del jefe de gabinete no alteró ningún aspecto normativo general, y solo sirvió para complementar y reasignar funciones.

La nueva Constitución no modificaba ni reglamentaba la designación de los ministros, lo cual permitía al presidente decidir libremente sobre el grupo de asesores y colaboradores que lo acompañarían en la gestión de gobierno. Era el Congreso el encargado de aprobar la estructura del gabinete a través de una ley, pero esto no modificaba las disposiciones anteriores. Tradicionalmente, es el nuevo Gobierno quien envía la Ley de Ministerios que no sufre modificaciones, pues es potestad de quien gana las elecciones armar su equipo de gobierno. Asimismo, el art. 99, inc. 7, establece que el presidente de la Nación puede

nombrar y remover «a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución».

En la reforma, se modificó el mecanismo para utilizar decretos de necesidad y urgencia, los cuales ahora debían refrendarse por el presidente, el jefe de gabinete, los ministros y, luego, aprobarse por una Comisión Bicameral del Congreso de la Nación. Esta comisión, en la práctica, nunca funcionó, por lo que este mecanismo se mantuvo igual.

No hubo durante la segunda presidencia de Menem cambios en la Ley de Ministerios, y se siguieron utilizando las modificaciones a la Ley de 1992, con su decreto ordenador. Asimismo, no se sancionaron leyes con respecto a la organización del gabinete, sino que se continuó utilizando el económico recurso del decreto para nombrar ministros, secretarios y colaboradores. El Decreto N.º 1/1995 designaba al jefe de gabinete. La diferencia que introducía la modificación de la Constitución Nacional era que el resto de los ministros y secretarios debía ser refrendado por el jefe de gabinete, por tanto, este era el primero que debía ser designado.

4. 2 Gestión del cambio organizacional

Pasado el primer paquete de reformas estructurales, con las reformas de primera y segunda generación, el segundo mandato de Menem no planteó grandes cambios, sino la continuación y el mantenimiento de los planes ya ejecutados.

Las nuevas reparticiones tampoco variaron la organización general del Gobierno. El caso más notable es, por supuesto, la Jefatura de Gabinete, creada en 1994, pero los ministerios no sufrieron cambio alguno, aunque sí se crearon dos nuevas secretarías de Estado: la de Seguridad y Protección de la Comunidad y la de Desarrollo Social.

La figura del jefe de gabinete tenía como objetivo ser un *fusible* que diera estabilidad al presidente y permitiera evitar las crisis, además de desconcentrar las funciones de la Presidencia. Lo cierto es que la creación de esta institución no respondió a esta demanda, sino que solo incluyó la figura del jefe de gabinete como coordinador del gabinete y de la administración estatal, y como un brazo ejecutivo del propio presidente.

En la práctica y, sobre todo, durante el Gobierno menemista, el jefe de gabinete se vio permeado por quien ocupaba el cargo y no era más que un coordinador del gabinete, sin muchas prerrogativas formales. Esta situación hizo que la figura del jefe de gabinete fuera una herramienta más a disposición del primer mandatario para controlar a su equipo de gobierno que una pieza que lograra el equilibrio dentro del presidencialismo y controlar al titular del Ejecutivo (De Luca, 2011: 46; Novaro, 2000).

Si bien se introdujo la figura del jefe de gabinete, en este mandato, no hubo grandes transformaciones en las estructuras ministeriales, ya que los principales cambios se dieron en años anteriores a la puesta en funciones de la nueva institución. Al poner en funciones al jefe de gabinete, según lo establecido en la nueva Constitución, debió darse una organización institucional a dicha área. Así la Decisión Administrativa N.º 3/1995 la dotó de estructura organizativa. En esta disposición, se resolvió que la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación pasase al ámbito de la Jefatura de Gabinete con el nombre de Secretaría de Planeamiento.

4. 3 Circuitos político-administrativos

También en este tema hubo continuidad del estilo impuesto por el presidente durante el primer mandato, sin cambios significativos en el estilo y la forma de tomar las decisiones en el Ejecutivo nacional. El gabinete que asumió en 1995 no fue más que la continuación del que se encontraba en funciones desde 1989. En 1996, se modificó la Jefatura de Gabinete, ya que el entonces titular debió alejarse del cargo por razones de salud. Según los diarios de la época (*Clarín* y *Ámbito Financiero*, 9/4/1996), la designación del nuevo jefe de gabinete se debió al vínculo *equidistante* que el nuevo titular, Rodríguez, mantenía con todos los sectores dentro del gabinete, evitando las

disputas, sobre todo, con el ala política y el equipo económico, eminentemente más técnico. Esta relación equidistante aseguraba la neutralidad de nuevo jefe de gabinete con respecto a las diferencias dentro del equipo del presidente. Asimismo, mientras Bauzá tenía un papel más político, Rodríguez dotó al área de uno más técnico, lo que aseguraba neutralidad y evitaba las rispideces con el equipo económico.

Otro cambio importante en el gabinete fue la salida de Domingo Cavallo de Economía y la designación de Roque Fernández. Este último también era un técnico y estaba ligado a los principales centros de estudios y asesoría en materia económica. Fernández pertenecía al grupo de economistas formados en los Estados Unidos, como Cavallo; integraba el Centro de Estudios de Macroeconómicos de la Argentina (CEMA) y FIEL. También tenía lazos con el sector empresario y mantuvo la doctrina neoliberal en materia económica.

La dinámica presidente-gabinete mantuvo el mismo estilo durante los diez años de gestión menemista. Según analiza De Luca (2011), el único cambio importante fue la restricción de acceso a los secretarios y subsecretarios a las reuniones de gabinete. Hasta 1996, todos los jueves en la residencia de Olivos se realizaban reuniones de gabinete de más de treinta participantes entre ministros, secretarios de la Presidencia, subsecretarios y demás funcionarios (*La Nación*, 26/10/1996). A partir de octubre de 1996, y luego de una serie de rumores publicados por la prensa por las internas en el gabinete, el presidente decidió restringir las reuniones a ministros y secretarios de la Presidencia «para evitar filtraciones». Esto se analizó como una forma de restarle importancia al gabinete, ya que así se centralizaba aún más la toma de decisiones, y se restaba confianza al equipo de colaboradores. Con esta nueva modalidad, el presidente declaró a la prensa que él en persona seguiría reuniéndose con los ministros y secretarios de la Presidencia, y que el jefe de gabinete se reuniría una vez por semana con el resto de los colaboradores haciendo uso de sus facultades. Si bien la institución del jefe de gabinete se había presentado con la idea de descentralizar la autoridad presidencial y evitar el hiperpresidencialismo, en la práctica, el funcionamiento y el carácter de esta institución dependió de las características propias de quien ocupaba el cargo y de la relación que se establecía entre el jefe de gabinete y el presidente.

5. EL GOBIERNO DE FERNANDO DE LA RÚA (1999-2001)

5. 1 Modelo organizacional

El Gobierno de De la Rúa intentó en un primer momento diferenciarse de su predecesor y dar una imagen de transparencia y seriedad en las decisiones gubernamentales. Se rigió con la Constitución de 1994, que, si bien dejaba al presidente en libertad para designar a sus funcionarios, no lo obligaba a designar un número fijo de ministros, secretarios de la Presidencia o colaboradores. Esto permitió ampliar el gabinete y crear nuevos ministerios.

En 1999, se sancionó la Ley N.º 25 233, Ley de Ministerios, que modificaba las anteriores normativas y, por tanto, la estructura del gabinete ministerial, y creaba la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Establecía diez ministerios: Interior; Defensa; Economía; Infraestructura y Vivienda; Educación; Justicia y Derechos Humanos; Desarrollo Social; Relaciones Internacionales y Culto; Salud y Trabajo; Empleo y Recursos Humanos.

La norma no incluía las secretarías de la Presidencia, pero sí marcaba cuáles eran las nuevas atribuciones de los ministerios que creaba. A pesar de esto, se mantuvieron en funciones las siguientes secretarías de la Presidencia: Inteligencia de Estado; General; Legal y Técnica; Turismo; Ciencia y Tecnología; y Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico —a cargo del Secretario de Inteligencia de Estado—.

Esta nueva Ley de Ministerios solo se reformó mediante los Decretos N.º 1343/2001, 1366/2002 y 1454/2001. El primero pretendía reforzar la autoridad y poder del secretario general de la Presidencia, el cual ya tenía rango de ministro, y ahora también estaba facultado para firmar proyectos, resoluciones y discursos. El segundo creaba los ministerios de Turismo, Cultura y Deporte, y Seguridad Social. Estas modificaciones vía decreto rompían con la idea de evitar las decisiones unilaterales y eludir el Congreso que había desarrollado la Alianza al principio de su gestión.

Al igual que en otros casos, todas las designaciones de ministros, secretarios y subsecretarios, como su remoción, se llevó adelante a través de decretos de necesidad y urgencia, refrendados por el presidente y los ministros.

Como sucedió en el Gobierno anterior, el paradigma organizacional se enmarcó dentro de las teorías de la Nueva Gestión Pública, aunque buscó eficientizarla y transparentarla ejecutando nuevos programas para lograr la innovación tecnológica —en sentido amplio, es decir, de tecnologías de gestión basadas en nuevos procedimientos—. Con ese fin, la Subsecretaría de la Gestión Pública comenzó a trabajar el modelo de gestión por resultados. Este era uno de los dispositivos de gestión que se enmarcaban dentro de la Nueva Gestión Pública y que buscaba la descentralización con transferencia de funciones; presupuesto que respondiera a objetivos estratégicos y atención al ciudadano; gestión de los recursos humanos; aplicación de mecanismos tipo mercado; rendición social de cuentas, participación y vigilancia. Según un informe de la Jefatura de Gabinete, la gestión por resultados se fundamenta en cinco puntos: optimización de recursos-productividad; innovación tecnológica; transparencia; calidad de servicios; participación y control ciudadano.

De esta manera, se buscaba optimizar los recursos, transparentar los procesos en pos de la eficacia y eficiencia y, sobre todo, alcanzar los objetivos propuestos con los recursos que se poseyeran. Este nuevo modelo de gestión era también parte del Proyecto de Modernización del Estado que se planteó desde la Vicepresidencia de la Nación, a partir de las ideas del vicepresidente Carlos Álvarez.

Como en la gestión menemista, el Gobierno de De la Rúa intentó mantener cierta cercanía entre las esferas pública y privada. En este sentido, las acciones tendientes a modernizar el Estado y aplicar tecnologías de gestión tenían su origen en las empresas privadas. Asimismo, existían ciertos lazos con los sectores empresarios y con importantes dirigentes de este sector, que, si bien no participaron activamente del Gobierno, lo influenciaron. Aunque este último pretendió distanciarse de la gestión de Menem, no se apartó de la idea de aplicar la eficiencia y eficacia del sector privado al público. Los modelos de la gestión por resultados o Carta Compromiso son programas que emulan procesos tecnológicos de administración privada en la función pública estatal.

5. 2 Gestión del cambio organizacional

Para mejorar la imagen de la gestión pública, el Gobierno de De la Rúa buscó mostrar honestidad y transparencia, y devolver la confianza en la justicia, la política y los políticos. Con ese fin, creó la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a partir del Decreto N.º 152/1999, y la Subsecretaría de Gestión Pública, dentro de la Jefatura de Gabinete, por medio del Decreto N.º 20/1999. Esta última se encontraba en sintonía con la creación en el seno de la Vicepresidencia de la Nación de la Secretaría para la Modernización del Estado.

La Oficina Anticorrupción (OA) tenía como objetivo principal centralizar la recepción de denuncias e investigaciones contra la corrupción en el ámbito público. Uno de los primeros mecanismos para ello era la potestad de esta oficina de solicitarles declaración jurada a todos los funcionarios públicos, incluidos el presidente, el vicepresidente y los ministros.

La Subsecretaría de la Gestión Pública nació con el objetivo de transparentar la gestión. Siguiendo esta idea, surgió la Secretaría para la Modernización del Estado, dependiente de la Vicepresidencia. Ambas áreas eran las encargadas de trabajar coordinadamente para lograr modernizar, transparentar y eficientizar la gestión de gobierno. Entre algunos de los planes que se implementaron en esta primera etapa, figuran la creación del Proyecto de Modernización del Estado y la puesta en marcha de los programas Carta Compromiso, Firma Digital, Gestión por Resultados, Formación y Desarrollo del Capital Humano, y Gobierno Electrónico. Con este proyecto, se buscó adecuar la estructura estatal bajando el déficit, eliminando la superposición de áreas; acercar la gestión a la gente y eliminar la corrupción fomentando la transparencia institucional y de gestión.

Se crearon los ministerios de Desarrollo Social e Infraestructura y Vivienda. La Secretaría de Medios y Comunicación de la Presidencia de la Nación se cambió por la Secretaría de Cultura y Comunicación, que continuó en la órbita presidencial. Sobre el final del mandato de De la Rúa, y luego de la derrota en las elecciones de octubre de 2001, se crearon dos nuevas áreas: el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, y el de Seguridad Social. El primero apuntaba a capitalizar y jerarquizar la administración de recursos turísticos, culturales

y recreativos para generar fuentes de empleo y actividades económicas. La llegada de este ministerio supuso eliminar las secretarías de Cultura, Deporte y Turismo.

De acuerdo con el Decreto N.º 1366/2001, el Ministerio de Seguridad Social se creó con el propósito de simplificar el entramado de programas evitando los gastos que generan las cargas administrativas y mejorando la capacidad de coordinación.

La creación de nuevos ministerios también respondió a la necesidad de descentralizar el poder de algunos de ellos y distribuir funciones en nuevas áreas para evitar la concentración de competencias repartiendo el poder de acuerdo con los espacios que tenían las fuerzas participantes del Gobierno de coalición. Debe recordarse que el Gobierno de Fernando de la Rúa fue el resultado de una coalición entre la UCR —el partido del presidente— y el FREPASO —partido del vicepresidente, Carlos «Chacho» Álvarez, aunque estrictamente, Álvarez pertenecía al Frente Grande, uno de los partidos que formaban el FREPASO—.

La fusión de los ministerios de Economía e Infraestructura y Vivienda llevó a que todas las funciones y competencias que habían sido desdobladas entre ambos volvieran a Economía. Por su parte, la creación del Ministerio de Seguridad Social le restó funciones al de Desarrollo Social. Según el decreto, el nuevo ministerio debía constituir un pacto federal social, entender en la protección de la familia, administrar la Base Única de Beneficiarios de Seguridad Social y Planes Sociales. Asimismo, se le asignaron funciones sobre los asuntos referentes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que antes pertenecían al Ministerio de Trabajo. En cuanto al Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, este solo nucleó en una misma área las secretarías de Cultura y Turismo y Deporte, lo que no modificó de manera sustancial las competencias y funciones de estas, sino que solo las jerarquizó y centralizó en una misma estructura político-administrativa.

La nueva Ley de Ministerios creó las estructuras de Infraestructura y Vivienda, y Desarrollo Social. Esto, por un lado, dividió las funciones del *todopoderoso* Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos entre Economía e Infraestructura y Vivienda. Por otro lado, jerarquizó la Secretaría de Desarrollo Social con el rango de Ministerio. Esta área fue Secretaría dentro del Ministerio de Salud durante los tres primeros gobiernos democráticos. Dejó de ser Ministerio en 1983 y recién retornó a ese rango en 1999.

5. 3 Circuitos político-administrativos

El primer acto de gobierno fue sancionar la Ley de Ministerios el mismo día de la jura del presidente a fin de evitar la vía del decreto de necesidad y urgencia. Si bien se intentó buscar una imagen de seriedad, honestidad y transparencia, y formar un gabinete que respetara los acuerdos partidarios, lo cierto es que el ejercicio del gobierno se centralizó en la figura del presidente y su círculo íntimo, desconociendo los objetivos fundacionales del Gobierno y la Alianza. Se suponía que el gabinete iba a contar con figuras tanto del radicalismo como del FREPASO, que eran las fuerzas que componían la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación. Si bien, al principio, se respetó a la coalición en el armado del gabinete, la toma de decisiones no presentó este mismo carácter. Desde el primer momento, todo se centralizó en la figura del presidente, quien solo consultaba con un grupo de asesores y familiares cercanos, evitando el debate y la discusión de las principales políticas de gobierno. En algunos casos, los miembros de este grupo selecto tenían cierta tradición partidaria y ocupaban cargos de gobierno, en otros casos no, y solo participaban de este por el hecho de ser familiares o amigos cercanos del primer mandatario. Esto contribuyó a que existiese, por un lado, la estructura formal ministerial y, por el otro, el grupo de consulta de confianza del presidente.

Si bien los gobiernos de coalición son propios del sistema parlamentario, en los últimos años, comenzó a darse en América Latina una serie de procesos en los cuales los presidentes arribaban al poder a partir de alianzas o coaliciones entre partidos, lo cual obligaba a dividir la conformación del gabinete, intentando integrar a todas las fuerzas que componían la coalición. Por supuesto que esto llevaba a que algunas de las fuerzas integrantes de la coalición lograsen ministerios más poderosos en cuanto a recursos y poder de decisión.

El primer gabinete de De la Rúa se componía de diez ministros, de los cuales siete provenían de la UCR. Esto derivaba principalmente de que la UCR posea gran cantidad de expertos que habían formado parte de gobiernos anteriormente. Por el contrario, el FREPASO era una fuerza nueva que contaba, en su mayoría, con dirigentes sin experiencia en gestión pública, o bien con participación en el ámbito Legislativo. Como señala De Luca (2011), el armado del gabinete respondió tanto

a la lógica de *equilibrio* — gabinete compuesto por las distintas fuerzas— como de *compensación* (De Luca, 2011: 39). Esto se plasmó en que quien lo enfrentó en la interna presidencial, Graciela Fernández Meijide (FREPASO), fuera designada Ministra de Desarrollo Social.

Esta integración del gabinete, señala De Luca (2011), se inspiró en la idea del modelo de la Concertación chilena, que buscaba una *integración cruzada*, por tanto, un ministro radical tenía secretarios frepasistas. Si bien el primer gabinete de la Alianza intentó respetar la *integración cruzada*, los cambios que se produjeron rompieron esta lógica. El primero de ellos se dio en octubre de 2000, con un enroque y cambio de figuras un día antes de la renuncia del vicepresidente y con motivo de las denuncias de coimas en el Senado en la aprobación de la Ley de Trabajo. Los cambios trastocaron la idea de *equilibrio*. El otro gran cambio se dio a partir del arribo de Domingo Cavallo a Economía, luego del fallido paso de López Murphy por ese ministerio, en marzo de 2001. Por último, luego de la derrota electoral de octubre de 2001, el Gobierno de De la Rúa dio el último giro cerrando filas sobre un sector del radicalismo, cercano al presidente. En este caso, se crearon el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, cuyo ministro era un hombre de confianza del presidente, y el Ministerio de Seguridad Social, ocupado por Patricia Bullrich, única sobreviviente del FREPASO en el gabinete. De esta forma, el fin del Gobierno de De la Rúa coincidió con la ruptura de la coalición gobernante.

A diferencia de sus antecesores, De la Rúa marcó un estilo de gestión que evitaba delegar decisiones importantes en sus ministros. Así, De Luca (2011) considera que su estilo respondió a *círculos concéntricos*, donde el presidente no consultaba directamente a sus ministros líderes partidarios, sino a amigos, familiares, o técnicos que ocupaban cargos menores o sin relevancia dentro del gabinete. La relación entre el presidente y el jefe de gabinete también marca este estilo de gestión. El perfil político de Terragno permitió que esta área tuviese mayores atribuciones y un papel preponderante dentro del gabinete. Creó un área de presupuesto para poder tener control sobre el presupuesto nacional e intervino otras, lo que generó rispideces, y distanciamiento y enfrentamiento con el presidente, motivo por el cual debió renunciar. Colombo combinaba un aporte más técnico con otro político, con un perfil más bajo que su antecesor, pero con muchísimo poder para reunirse con ministros, gobernadores e influir

en la dinámica política sin descuidar las funciones técnicas. La relación entre el presidente y sus ministros, por tanto, no varió en los dos años de gestión, aunque tuvo sus matices de acuerdo con el papel del jefe de gabinete y la impronta que este le imprimía al juego político. La crisis, finalmente, derivó en la renuncia del presidente y todo su gabinete. Luego, se sucedieron tres presidentes interinos en siete días, lo que desembocó en la elección de Eduardo Duhalde el 2 de enero de 2002.

6. EL GOBIERNO DE EDUARDO DUHALDE (2002-2003)

6. 1 Modelo organizacional

Pese al mandato de excepcionalidad bajo el cual asumió Duhalde luego de la renuncia de De la Rúa, y la seguidilla de Puerta, Rodríguez Saá y Caamaño, por razones de tiempo, no se modificó el marco normativo para designar al gabinete. Según lo resuelto por la Asamblea Legislativa, en enero de 2002 y de acuerdo con la Ley de Acefalia N.º 20 972 y la Constitución Nacional, el Congreso de la Nación determina qué funcionario ocupará el cargo de presidente hasta que sea electo otro.

El nuevo Gobierno no sancionó una nueva Ley de Ministerios, sino que mantuvo la que había utilizado De la Rúa, a pesar de contar con una amplia mayoría en el Congreso. De esta manera, se creó una nueva coalición en enero de 2002. Esta situación no se plasmó a la hora de sancionar leyes para estructurar el gabinete o crear o eliminar áreas.

El Gobierno de Duhalde usó decretos para designar ministros, secretarios y demás funcionarios, y para reformar la estructura del gabinete y modificar áreas. El Decreto N.º 355/2002 reformó una vez más la Ley de Ministerios buscando perfeccionar el uso de los recursos públicos e incrementando la calidad estatal. Para ello, se decidió una estructura de diez ministerios: Interior; Defensa; Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto; Justicia y Derechos Humanos; Economía e Infraestructura; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Salud; Desarrollo Social; Educación, Ciencia y Tecnología y de la Producción. Asimismo, se resolvió mantener nueve secretarías de la Presidencia de la Nación: General; Cultura; Legal y Técnica; Inteligencia; Seguridad Interior; Turismo y Deporte; Obras Públicas;

Medios de Comunicación, y Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

Duhalde buscó revalorizar el papel estatal y la función de los políticos y funcionarios retomando algunos aspectos de la MEC. Para ello, pensó en un Estado fuerte, con capacidades de regulación y de generación de proyectos. Asimismo, formó un equipo técnico profesional que pudiese atender los problemas del Estado para crear una burocracia estatal preparada y con capacidad de gestión. Esta vuelta del Estado al primer plano obligaba a conformar un gabinete con técnicos especializados, pero también con capacidad y arraigo político que pudiesen dar claras muestras de eficacia y eficiencia. Para esto, era importante que fuera el Estado, y no los privados, quien diera respuesta, quien regulara el mercado y evitara las asimetrías que se habían generado en la década anterior. El Estado retornaba al punto central del sistema, siendo quien dirigía, ordenaba y generaba políticas, planes y proyectos. De esta forma, se marcó una nueva forma de gestión con un Estado activo y una burocracia profesional y responsable, pero incluyendo aquellos programas que habían sido implementados en la década anterior sobre la organización pública.

6. 2 Gestión del cambio organizacional

El principal eje del nuevo Gobierno era recuperar la confianza en el Estado, en la clase política y en las instituciones públicas. Asimismo, se intentó desde el principio retornar a los canales normales de institucionalidad, que permitiesen llamar a elecciones y elegir un nuevo presidente. En paralelo, la Argentina enfrentaba una dura crisis económica que debía atenderse de manera urgente, a efectos de resolver los principales problemas sociales.

Se crearon el Ministerio de Producción y las secretarías de Turismo y Deporte, Cultura, Seguridad Interior y Obras Públicas. Se eliminaron así los ministerios de Turismo, Cultura y Deporte; Seguridad Social; e Infraestructura y Vivienda. Este último se desmembró entre Infraestructura y Obras Públicas; la primera se transfirió al Ministerio de Economía, y la segunda, a la Secretaría de la Presidencia de la Nación. La eliminación de las áreas o reconversión en secretarías presidenciales se fundamentó en la necesidad de concentrar y contener el gasto público para poder sortear la crisis económica.

No hubo grandes variaciones en la estructura básica del gabinete: Defensa; Interior; Economía; Educación; Relaciones Internacionales y Culto; Salud; Justicia y Trabajo. Estos ministerios ya eran parte del gabinete presidencial desde 1983. Asimismo, se mantuvieron casi todas las secretarías de la Presidencia, ya que, de las nueve, la mayoría ya habían formado parte del gabinete. Las variaciones que se dieron fueron la fusión de áreas o las transferencias de algunas de ellas. Por ejemplo, Ciencia y Tecnología volvió a ser parte de Educación; Cultura volvió a ser Secretaría de la Presidencia; Turismo y Deportes, fusionadas, retornaron a la órbita presidencial; Obras Públicas pasó a depender del presidente; y Desarrollo Social se mantuvo como ministerio. El único cambio importante en el nivel secretarías fue la creación de Seguridad Interior. Esto permite ver que el gabinete no sufrió grandes modificaciones, sino que solo se reorganizaron áreas.

Es necesario resaltar que Duhalde consideró su primer armado ministerial *gabinete de crisis*, y que, por tanto, en el primer mes de gestión, solo designó a los principales ministros —Interior, Defensa, Justicia, Jefe de Gabinete, Economía, Relaciones Internacionales y Culto, y Producción—. Estos le permitirían atender las principales funciones estatales y resolver los problemas más urgentes. El resto de los cargos se designó gradualmente.

Las principales transferencias de funciones se dieron en aquellas áreas que fueron o eliminadas o creadas. El ejemplo más importante es la transferencia de la administración y ejecución de los programas sociales, que pasó del Ministerio de Desarrollo Social al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, para luego, en febrero de 2002 y ante la falta de eficacia en la implementación de algunos planes, retornar al armado clásico de ministerio. Asimismo, todas las funciones asignadas a la Vicepresidencia para reformar y modernizar el Estado y la administración pública se transfirieron a la Jefatura de Gabinete.

El Gobierno de Duhalde mantuvo una *estructura ministerial básica o dura*, es decir, un número de ministerios que existió a lo largo de los años sin alternar o cambiar su morfología, aunque sí su denominación. Por ello, el gabinete duhaldista solo transfirió funciones que el Gobierno anterior había asignado a nuevos ministerios, por haber creído que no eran relevantes y que podían disolverse, como el caso de Seguridad Social —cuyas funciones se reasignaron a Trabajo—, Turismo, Deporte

y Cultura, que volvieron a separarse y a ser secretarías de la Presidencia. Por tanto, durante este Gobierno, la estructura se retrotrajo a la primera Ley de Ministerios de De la Rúa, respetando la estructura histórica del gabinete, salvo por la inclusión de Desarrollo Social.

La Secretaría de Obras Públicas pasó de Economía o Infraestructura —según el período que se analice— a la órbita de la Presidencia, al igual que Seguridad Interior. Las funciones asignadas al Ministerio de Infraestructura las asumió desde el principio el Ministerio de Economía, como sucedía tradicionalmente.

6.3 Circuitos político-administrativos

El presidente fusionó técnicos con políticos y radicales con peronistas. Esto le permitió, por un lado, asegurar la gobernabilidad a través de un pacto en el Congreso con la Unión Cívica Radical, y, por otro lado, contar con ministros especializados —sobre todo en las áreas de Economía y Desarrollo Social—, que pudieran hacer frente a la crisis y llevar adelante medidas exitosas. Así, la designación de dirigentes clave del peronismo permitió resolver conflictos y continuar con la gestión.

A diferencia del sistema radial de Alfonsín, del sistema jerárquico de Menem o de círculos concéntricos de De la Rúa, según los caracteriza De Luca (2011), el Gobierno de Duhalde se nutrió de todos estos y conformó un tipo de toma de decisiones centralizado en la figura del presidente y su círculo íntimo, entre los que se encontraban, su esposa y algunos ministros. Dadas la falta de legitimidad del Gobierno, al no poseer sustento electoral, y la imperiosa necesidad de mantener la paz social, la mayoría de las decisiones que se tomaron debían tener cierto consenso interno; se acordaban o, al menos, se conversaban con líderes sindicales y otras fuerzas políticas. De todas formas, el presidente intentó centralizar en su figura la comunicación de la mayoría de las decisiones importantes; no obstante, sus ministros tenían participación en estas. Asimismo, Duhalde le dio un gran protagonismo al Congreso: envió algunos proyectos relevantes para dotarlos de mayor legitimidad y para dejar claro que no desconocía que su propia presidencia había surgido de aquel.

La conformación del gabinete tiene algunas particularidades que merecen rastrearse: fue el primero en democracia en contar con participación de tres mujeres; respondió a una lógica federal con participación de integrantes de distintas provincias; y fue el primero que integró orgánicamente a radicales y peronistas. Asimismo, incluía a dirigentes históricos del peronismo y a empresarios y técnicos.

La integración de mujeres al gabinete es un dato importante: no solo la esposa del presidente tuvo un destacadísimo papel haciéndose cargo del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales —que no formaba parte del gabinete en términos formales—, sino que también se designó a una mujer en Educación, Ciencia y Tecnología; Desarrollo Social; y Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La relación entre el presidente y el gabinete estuvo teñida por la particular situación en la que asumió el Gobierno. En un primer momento, el presidente dispuso de reuniones de gabinete todos los miércoles a la mañana en la Quinta de Olivos, caracterizadas como largas y tediosas según los medios de prensa (*Clarín*, 30/1/2002). También contaban con la participación de senadores, diputados, gobernadores, dirigentes importantes o sindicalistas. Esto marca un tipo de gestión distinto al de sus antecesores.

7. EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER (2003-2007)

7. 1 Modelo organizacional

Al igual que la segunda presidencia de Menem y el mandato transcurrido entre De la Rúa y Duhalde, no se reformó el texto constitucional, y se mantuvo la misma estructura básica para el ejercicio del Poder Ejecutivo.

El caudal de votos con el que fue elegido Néstor Kirchner, cercano al 22 %, hacía que su legitimidad fuera baja y que no contara con mayoría en el Congreso —una vez renovadas las bancas—, sumado al hecho de que no era tradición sancionar una Ley de Ministerios. Por tanto, solo se utilizó la sanción de leyes para reformar políticas importantes y proyectos que necesitaran de un mayor consenso político,

pero no para el armado de un gabinete o la designación de los funcionarios. Durante este mandato, no hubo una nueva Ley de Ministerios.

El hecho de que el anterior presidente fuera del mismo signo político que quien asumía facilitó colaboración entre la administración saliente y la entrante. Así, el Decreto N.º 1283/2003, firmado un día antes de asunción del nuevo presidente y refrendado por el presidente y los ministros salientes, creaba y reorganizaba el gabinete ministerial de acuerdo con lo solicitado por Kirchner. Por su parte, el Decreto N.º 141/2003, firmado por el nuevo presidente y su gabinete, organizaba las secretarías de la Presidencia de la Nación.

Si bien el discurso kirchnerista apuntaba a romper con todo lo actuado en la década anterior, lo cierto es que, en la práctica, esto no sucedió. Para Atilio Borón, el Gobierno de Kirchner «salió de la convertibilidad, pero no del neoliberalismo» (Borón, 2004: 193). Según el autor, el modelo anterior puede verse en la continuidad del papel del FMI como rector al momento de las grandes decisiones en materia económica y la búsqueda constante de un acuerdo con este organismo, además del mantenimiento de los parámetros macroeconómicos de los noventa, como las privatizaciones, la liberalización del mercado y la desregulación, y la dependencia de las exportaciones de bajo valor agregado. Pese a esto, también se observa un intento por continuar con un tipo de organización en donde el Estado tuviera el monopolio de la iniciativa y cumpliera un papel más activo y regulador en la economía, como ya había sucedido con Duhalde.

La frontera entre lo público y lo privado no quedaba definida de manera tan estricta como en la década anterior. Como afirma Borón (2004), los empresarios y el sector privado siguieron manteniendo el manejo de algunas áreas clave y siendo los más favorecidos en cuanto a las ganancias que obtenían, ya que eran los propietarios de los bienes o servicios con mejores rentas dentro del ámbito económico nacional. Esto, sin embargo, no impactó en el gabinete, dado que la mayoría de los ministros eran más políticos que técnicos y, en todos los casos, pertenecientes en mayor o menor medida al Partido Justicialista. El Ministerio de Economía fue ejercido siempre por especialistas en la materia, y con reconocimiento del *establishment* económico y financiero nacional e internacional. Los privados, si bien siguieron teniendo cierta preponderancia en los asuntos económicos, descendieron en su

participación en el Gobierno. El desprecio del Gobierno al sector privado tuvo sus matices, pero quedó siempre en evidencia ante la falta de consulta hacia el sector empresario y hacia los grandes grupos económicos o instituciones empresarias, y la escasa participación del presidente o sus funcionarios en las actividades que estos realizaban o el rechazo de las invitaciones a participar de congresos, charlas o coloquios organizados por este sector.

7. 2 Gestión del cambio organizacional

El Decreto N.º 1283/2003 reorganizó el gabinete: Economía se fusionó con Producción. El único agregado que realizó el nuevo Gobierno fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Por consiguiente, el cambio del gabinete no fue sustancial, sino que, al igual que su antecesor, mantuvo una estructura *dura* o básica de funcionamiento y de armado del gabinete.

El nivel secretarías de la Presidencia tampoco tuvo grandes transformaciones con respecto al Gobierno anterior, ya que se mantuvieron las siete existentes desde enero de 2002: Legal y Técnica; General; Cultura; Medios de Comunicación; Turismo y Deporte; Inteligencia del Estado, y Programación para la Prevención de la drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico. La única que se eliminó fue Obras Públicas, incorporada luego al Ministerio de Planificación Federal. En este sentido, también hay una estructura básica que se mantiene indemne con el correr de los distintos gobiernos.

El Gobierno de Kirchner puede entenderse como una continuación del de Duhalde si se observan el plano institucional y el gabinete de ministros. Las transferencias intragubernamentales no fueron significativas en este período, ya que el estilo de gestión centralizado hacía que el presidente tuviese participación en todas las áreas. La Jefatura de Gabinete tuvo que absorber áreas, y se le atribuyeron diversas funciones y competencias que no le eran propias a partir de la idea de centralizar la ejecución de algunos temas y de la cercanía de esta área con el propio Kirchner. Un ejemplo de esto es la transferencia en 2006 de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, que pasó de la órbita del Ministerio de Salud a la Jefatura de Gabinete.

La principal transferencia de competencias se dio a raíz de la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Esta cartera absorbió las áreas de Energía y Comunicaciones del Ministerio de Economía, Obras Públicas de la Presidencia de la Nación, y Minería y Transporte del Ministerio de Producción.

7.3 Circuitos político-administrativos

Kirchner decidió un armado del gabinete que respetase el acuerdo y el apoyo de Duhalde que le había permitido llegar al gobierno; que le brindase legitimidad dentro del peronismo, ya que el Partido Justicialista había ido separado y con tres candidatos; y que le permitiese contar con gente de su confianza en puestos clave. El presidente respetó una estructura básica de funcionamiento del gabinete sin perfiles demasiado elevados que pudiesen opacarlo, ya que el propio Kirchner tomaba las principales decisiones, llevaba adelante la gestión y comunicaba las principales medidas. De esta forma, el gabinete se organizó a partir de una lógica jerárquica y centralizada para el ejercicio del poder, cuyo eje central era el propio presidente. Esto se reflejó en la forma de administrar el poder y llevar adelante la gestión, dado que, salvo el papel de su esposa, Cristina Fernández; el Secretario Legal y Técnico, Carlos Zannini; el primer jefe de gabinete, Alberto Fernández; y el ministro de Planificación, Julio De Vido, el círculo de consulta presidencial no incluía más figuras. Una de las pocas áreas del gabinete sobre la que el presidente consultaba al ministro o mantenía mayor nivel de interacción con este era Economía. Según la propia visión del presidente y, a partir de lo retratado por los medios de prensa, hacía que las decisiones se tomaran de manera más rápida y permitían mayor agilidad en la gestión (*La Nación*, 17/4/2004).

La conformación del gabinete de Kirchner tiene tres puntos importantes: la continuidad de algunos ministros que venían del duhaldismo y eran parte del acuerdo con Duhalde; algunos dirigentes que venían del llamado Grupo Calafate —un grupo de dirigentes encabezados por él que, desde fines de los noventa, planeaban cierta resistencia al presidente Menem—; y colaboradores cercanos al presidente a partir de su gestión como Gobernador de la Provincia de Santa Cruz.

Los cambios que se dieron dentro del gabinete respondieron a dos grandes factores: la asunción de cargos electivos por parte de los ministros o la pérdida de confianza del presidente. De Luca marca similitudes entre este y Alfonsín, en tanto ambos «dispusieron una relación radial con los integrantes del equipo de gobierno» (De Luca, 2011: 43). Asimismo, según el autor, se observa en Kirchner una concentración de poder, que podría tildarse de *excesiva*, ya que ha habido «una marcada intervención presidencial en todas las áreas de gobierno».

Kirchner intentó a partir de 2005 lograr un gabinete netamente kirchnerista, sin disidencia y centralizado en su figura, como Alfonsín luego de las legislativas de 1987. Los cambios que se dieron luego de las elecciones de ese año respetaban su visión hegemónica del poder sin permitir fisuras.

Según su visión, las reuniones de gabinete no eran necesarias: cada vez que quería hablar sobre algún tema con alguno de sus ministros, lo llamaba directamente sin necesidad de hacer reuniones plenarios. Esto se debía al temor de Kirchner de que se filtrase información o de que alguno lo traicionase.

8. EL PRIMER GOBIERNO DE CRISTINA KIRCHNER (2007-2011)

8. 1 Modelo organizacional

Durante el primer mandato de Fernández de Kirchner, tampoco se realizaron modificaciones en el texto constitucional. La dimensión del nivel constitucional de su mandato presenta las mismas características que el segundo Gobierno de Menem y las presidencias de De la Rúa, Duhalde y Kirchner.

La Ley N.º 26 338 de 2007 modificó la Ley de Ministerios y estableció una estructura ministerial compuesta por once carteras: Interior; Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Defensa; Economía y Producción; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Salud; Educación; y Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

La novedad de esta estructura fue la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, área que antes dependía de Educación. A su vez, dicha ley delimitó y transfirió estructuras del Ministerio del Interior, como la Secretaría de Seguridad Interior, entre otras, al de Justicia.

La Ley N.º 26 522, de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009, cuyo propósito era garantizar la pluralidad de voces —en reemplazo de la Ley N.º 22 285, de Radiodifusión, instituida en 1980 por la dictadura militar—, creó la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) para su aplicación.

Si bien hubo otras modificaciones ministeriales durante el primer mandato de Cristina Kirchner, tanto estas como la modificación de la nueva Ley de Ministerios se realizaron a partir de decretos. Por ejemplo, con el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 2025/2008, se agregó otra cartera al gabinete: el Ministerio de Producción, área que antes formaba parte de Economía —Ministerio de Economía y Producción—.

A partir de esta nueva normativa, Economía adoptó el nombre de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y el número de las secretarías de Presidencia se redujo de seis a cinco, ya que la Secretaría de Turismo y sus áreas dependientes se trasladaron a la órbita del nuevo Ministerio de Producción. Por tanto, las secretarías de la Presidencia de la Nación para ese entonces eran las siguientes: General; Legal y Técnica; Inteligencia; Cultura; y Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

En 2009, el Gobierno de Kirchner utilizó un DNU (N.º 1365/2009) para transformar el Ministerio de Producción en Industria —cuya denominación cambiaría días más tarde por Industria y Turismo (DNU N.º 1458/2009)— y crear el de Agricultura, Ganadería y Pesca. En 2010, Turismo y Seguridad adquirieron rango ministerial con el DNU N.º 919/2010 y el Decreto N.º 1993/2010, respectivamente.

En lo que atañe a la órbita del jefe de gabinete, la Decisión Administrativa N.º 221/2009 creó el programa Fútbol para Todos, cuya finalidad consistía en coordinar y articular la transmisión y explotación comercial de la televisión de los Torneos de Fútbol Argentino para la Argentina y el exterior, organizados por la Asociación del Fútbol Argentino (AFA).

Las políticas públicas implementadas desde 2003 se inscribieron dentro de un paradigma organizacional que entiende el Estado como un actor fuerte e interventor y que, por tanto, tiene el monopolio de la iniciativa. Contrariamente al movimiento privatizador de la década de los noventa, en la gestión de Fernández de Kirchner, se reestatizaron las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y Aerolíneas Argentinas y Austral (2009), y se expropiaron parcialmente los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) (2012). Es decir que el terreno del dominio público avanzó por sobre el privado.

8. 2 Gestión del cambio organizacional

Fernández de Kirchner, la primera jefa de Estado elegida por voto popular, asumió la Presidencia de la Nación en 2007 con la promesa de otorgarles institucionalidad y pluralidad a los cambios iniciados durante el Gobierno de Néstor Kirchner. La coalición política Concertación Plural, a la que arribó el kirchnerismo con un sector del partido radical, representaba dicha *transversalidad*; y la elección de su compañero de fórmula, el entonces gobernador de Mendoza Julio Cobos, referente del radicalismo en su provincia, respondía a ese fin. No obstante, pocos meses más tarde, con la llamada *crisis del campo*⁶, esa pluralidad plasmada en la Concertación con el radicalismo se derrumbó.

Respecto de las transferencias de funciones, durante el primer mandato de Fernández de Kirchner, se produjeron importantes traspasos de competencias en materia de seguridad interior y educación. Con la creación del Ministerio de Seguridad, en 2010, las áreas concernientes a la seguridad interior se transfirieron

⁶ Dicho conflicto supuso un paro agropecuario de 129 días del cual participaron las cuatro organizaciones del sector empresario de la producción agroganadera en la Argentina: Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), CONINAGRO y Federación Agraria Argentina (FAA). La medida de fuerza se complementó con bloqueo de rutas por parte de productores que se oponían a la medida implementada por el Gobierno y su ministro de Economía, Martín Lousteau. Finalmente, el enfrentamiento desencadenó la renuncia de Lousteau, y la Presidente decidió enviar un proyecto de ley al Congreso para que fuera el Poder Legislativo quien decidiera en la materia. La votación en el Senado terminó en empate, y fue el propio vicepresidente Julio Cobos el encargado de desempatar con su voto «no positivo».

del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos a la órbita de la nueva cartera (Decreto N.º 1993/2010, artículos 6, 7 y 8). La jerarquización de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva como ministerio implicó la absorción de algunas áreas de Educación por parte de esta nueva cartera ministerial, que ya pertenecían a la Secretaría. El desdoblamiento de Economía y Producción –luego Industria– (Decreto N.º 2025/2008) supuso la transferencia de la Secretaría de Turismo de Presidencia a esta última cartera. Se transfirieron al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos la Secretaría de Seguridad Interior, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina, la Policía Federal Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, el Registro Nacional de Armas, la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina y sus áreas dependientes, que se encontraban en la órbita del Ministerio del Interior.

8. 3 Circuitos político-administrativos

En consonancia con la gestión de su antecesor, Fernández de Kirchner se caracterizó por centrar en la figura de la presidente el ejercicio de gobierno. Si bien optó por un diseño organizacional mucho más amplio que el de su marido, dada la creación de nuevas reparticiones, en el fondo, todo se decidía en un despacho. La importancia de la lealtad como valor puede observarse en la composición del gabinete; muchos de ellos ya habían formado parte del núcleo duro durante la gobernación de Santa Cruz. Por tanto, tampoco fue casual que la presidente les reclamara mayor lealtad a sus ministros.

Respecto de la pluralidad que intentó representar el surgimiento de la Concertación Plural con el acuerdo con un sector del radicalismo, llamado luego *radicales K*, Serrafiero afirma que «la fórmula presidencial fue un dispositivo para recolectar votos, la presidente lo fue todo, y al vice se le asignó un papel de subordinación, obediencia y representación de los intereses presidenciales en el Senado» (Serrafiero, 2011: 34).

Fue, justamente, este conflicto a pocos meses iniciado su mandato el que mostró un estilo de gobierno confrontativo o de vocación polarizadora, que, para Novaro, Bonvecchi y Cherny (2014), llevó a la radicalización de Kirchner.

«Un rasgo característico de todo este proceso ha sido la ausencia desde el Gobierno —también desde los sectores agropecuarios— de propuestas de negociación que otorgaran racionalidad al conflicto, predominando la descalificación de la protesta» (Leiras, 2011).

Desde su inicio, el Gobierno de Fernández de Kirchner enfrentó críticas por su *doble comando*. Para Liliana de Liz (2007), esta suerte de doble comando funcionaba de la siguiente manera: por un lado, como jefe del Partido Justicialista, Néstor Kirchner le daba a la nueva administración un conductor eficaz para disciplinar los conflictos en el seno del peronismo. Por el otro, la presidente le otorgaba calidad institucional e integración en el mundo, dos claves del *cambio en la continuidad*, que había sido su eslogan electoral.

Fue Néstor Kirchner quien delineó junto con Julio de Vido el gabinete de su esposa. Eran de público conocimiento las pulseadas dentro del kirchnerismo entre este último y De Vido —pingüinos vs. porteños—. Kirchner se encargó de ratificar en el cargo al secretario de Comercio Interior, Moreno; al secretario de Transporte, Jaime; y al jefe del Estado Mayor del Ejército, Bendini, figuras objetadas tanto por Alberto Fernández como por la presidente electa. No obstante, compensó a Fernández con la designación de Lousteau, Randazzo y Ocaña para proteger los equilibrios de poder interno en el gabinete (*La Nación*, 2/10/07).

La mayor parte de los funcionarios que acompañaron a Fernández de Kirchner en su primera presidencia no solo habían formado parte del gabinete de Néstor Kirchner, sino que se mantuvieron en sus cargos en la nueva gestión. Tal como señalan Ollier y Palumbo (2016), la conformación del gabinete no reflejaba la participación de sus aliados, los radicales K.

En cuanto a las áreas con mayores cambios de figuras de la gestión de Fernández de Kirchner, debe mencionarse el Ministerio de Economía. En abril de 2008, a pocos meses de su llegada, como consecuencia del fuerte rechazo a la Resolución N.º 125/2008 por parte de sectores agropecuarios, se produjo el desplazamiento de Lousteau y su reemplazo por Carlos Fernández, titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

En julio de 2008, Alberto Fernández renunció a la Jefatura de Gabinete con la idea de *oxigenar* la gestión. Con la ampliación de la estructura ministerial producida en los dos primeros años de gobierno, la otrora economista de la UIA y ministra bonaerense Giorgi quedó al frente de la cartera de Producción —luego renombrada Industria— en 2008; Garré, de Seguridad en 2010; y el exgobernador de Santa Cruz Puricelli, de Defensa, y Meyer, de Turismo, también en aquel año.

Tras el revés electoral del 28 de junio de 2009, Fernández de Kirchner decidió implementar un recambio ministerial. Aníbal Fernández asumió la Jefatura de Gabinete; Alak lo reemplazó en Justicia, y Boudou ocupó la conducción del Ministerio de Economía. También hubo recambios en la Secretaría de Cultura, el Ministerio de Educación, la ANSES y Aerolíneas Argentinas. En octubre de 2009, se creó el Ministerio de Agricultura.

Fiel a la tradición kirchnerista, Fernández de Kirchner se caracterizó por no convocar a reuniones de gabinete. Como se explicó anteriormente, se estableció una *relación radial* con el equipo de gobierno: en lugar de reuniones plenarios, Néstor y Cristina Kirchner mantenían relaciones bilaterales con sus ministros (De Luca, 2011). «El gabinete continúa con la misma lógica de su marido: concentración de las decisiones en el Ejecutivo, sin reuniones del equipo ministerial, con poca o ninguna autonomía de los ministros y la toma de decisiones ocurre en el gabinete informal», concluyen Ollier y Palumbo (2016: 70). Este vínculo jerárquico y de verticalidad entre el presidente y los miembros del gabinete y la escasa autonomía de estos últimos se manifestaban en el día a día de la gestión. Por ejemplo, cuando un ministro pedía una reunión con la primera mandataria, única ocasión en que se le permitía explayarse sobre las cuestiones de su cartera, aquel debía esperar que fuera agendada acorde con la relevancia del tema por tratar.

9. EL SEGUNDO GOBIERNO DE CRISTINA KIRCHNER (2011-2015)

9. 1 Modelo organizacional

En este segundo mandato, se plantearon algunos intentos de reforma constitucional desde sectores del oficialismo, aunque la Constitución Nacional no sufrió modificaciones.

En este período, tampoco se sancionó una ley que modificase la Ley de Ministerios, es decir que se continuó utilizando el decreto como recurso, al igual que en los anteriores gobiernos.

Respecto a los decretos u otras disposiciones administrativas, el Decreto N.º 641/2014 le otorgó rango ministerial a la por entonces Secretaría de Cultura, dependiente de Presidencia de la Nación. Respecto de las transferencias de competencias, el Decreto N.º 2082/2011 le devolvió al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas las competencias en materia de Comercio Exterior que tenía a su cargo la Cancillería, y el Decreto N.º 874/2012 transfirió Transporte de Planificación a Interior.

En relación con el paradigma organizacional, no se registraron cambios que difieran con la concepción de Estado presente tanto en el Gobierno de Néstor Kirchner como en la primera gestión de Fernández de Kirchner. Sin embargo, sí hubo un quiebre en cuanto a las figuras que rodearon a la Jefa de Estado. Luego del fallecimiento del Néstor Kirchner, Cristina decidió ampararse en dirigentes con cargos informales de la agrupación militante juvenil La Cámpora, que, poco a poco, fueron adquiriendo más poder en la mesa chica del Gobierno, en lugar de la clásica dirigencia peronista o los *pingüinos*.

En cuanto a la frontera entre lo público y lo privado, al igual que el punto anterior, se observó una continuidad del esquema planteado en la primera presidencia.

9. 2 Gestión del cambio organizacional

Fernández de Kirchner comenzó un nuevo mandato con un triunfo arrollador —54 % de los votos en las elecciones generales—, el más importante desde el retorno a la democracia, que no solo reafirmó su legitimidad de origen, sino que le permitió una gran concentración de poder.

Estos cuatro años significaron la continuidad de la gestión anterior: se reestatizó YPF, se profundizó el conflicto con el Grupo Clarín y se intervino fuertemente la economía para corregir desajustes, como inflación, apreciación de la moneda, subsidios a

causa de la distorsión de los precios relativos, deterioro de los superávits externo y fiscal, y aislamiento financiero internacional (Damill y Frenkel, 2013).

En cuanto a las reparticiones ministeriales, durante esta presidencia, se produjeron algunos cambios. El Decreto N.º 2082/2011 sustituyó el nombre del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto por el de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. También se transfirieron algunas competencias de Industria.

En 2014, Cultura adquirió rango de ministerio. En consecuencia, el número de carteras se elevó a dieciséis —Interior y Transporte; Relaciones Exteriores y Culto; Defensa; Economía y Finanzas Públicas; Industria; Agricultura, Ganadería y Pesca; Turismo; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Salud; Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y Cultura—, y se redujo a cuatro el de secretarías dependientes de Presidencia de la Nación.

El organigrama presidencial sufrió varias modificaciones. Un cambio importante al comienzo de la gestión fue el traslado de la Secretaría de Comercio Exterior a la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. También se transfirieron las competencias en materia de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios al Ministerio del Interior, que, a partir del Decreto N.º 874/2012, pasó a llamarse Ministerio del Interior y Transporte. En 2014, Cultura dejó de ser una Secretaría de Presidencia y se convirtió en Ministerio. Esto redujo el número de secretarías a cuatro: General, Legal y Técnica, Inteligencia, Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

Con el Decreto N.º 636/2013, el Ministerio de Seguridad absorbió las competencias del Ministerio del Interior y Transporte vinculadas con las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se produjesen en el territorio argentino, así como la coordinación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), creado por el Decreto N.º 1250/1999. Por consiguiente, se transfirieron la Dirección Nacional de Protección Civil del Ministerio del Interior y Transporte al de Seguridad, y la Dirección General de Fabricaciones Militares del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios al de Defensa.

Con la nueva denominación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto como Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la transferencia de competencias de esta cartera y de Industria a Economía y Finanzas Públicas en materia de Comercio Interior e Exterior se restablecieron las competencias que tenía la cartera económica antes de la sanción de la Ley N.º 24 190, de 1992. Esta normativa había transferido las funciones relacionadas con la ejecución de la política exterior en materia de comercio exterior a la Cancillería, como los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación.

La Secretaría de Comercio Exterior se incorporó al organigrama de Economía, en el cual ya existía un área de Comercio Interior. En 2013, se efectuó un reordenamiento estratégico del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas con la creación de la Secretaría de Comercio y las subsecretarías de Comercio Interior y de Comercio Exterior, dependientes de esta (Decreto N.º 2136/2013).

9. 3 Circuitos político-administrativos

El kirchnerismo continuó durante todo su mandato con un estilo de gobierno confrontativo y con una concepción del ejercicio del poder fuertemente personalizado. En este sentido, cerró el diálogo tanto al interior de su grupo de colaboradores —continuó sin realizar reuniones de gabinete— como con los sectores opositores. Asimismo, hizo uso en reiteradas oportunidades de las cadenas nacionales para comunicar sus políticas públicas y realizar otros anuncios. Todas las decisiones las tomaba con su mesa de chica, la cual se redujo a solo tres personas: el Secretario Legal y Técnico, el Ministro de Economía, y su hijo, jefe de la agrupación La Cámpora.

La dura derrota electoral en las legislativas de 2013, que puso en jaque las ilusiones de reelección, sumada al desfavorable contexto económico, obligó a que Fernández de Kirchner anunciase un profundo cambio de gabinete: Axel Kicillof quedó al frente del Ministerio de Economía; Jorge Capitanich pasó a la Jefatura de Gabinete; el titular del INTA, Carlos Casamiquela, asumió en Agricultura, Ganadería y Pesca; Juan Ignacio Forlón sustituyó a Juan Carlos Fábrega en el Banco Nación, y este último pasó a ocupar el lugar de Mercedes Marcó del

Pont en el Central. En diciembre, presentó su renuncia Guillermo Moreno, que, luego, fue designado Agregado Económico de la Embajada Argentina en Roma. En su reemplazo, eligieron a Augusto Costa, que, semanas más tarde, sería el Secretario de Comercio; y María Cecilia Rodríguez sustituyó a Arturo Puricelli en el Ministerio de Seguridad.

El segundo momento de recambio de figuras fue a comienzos de 2015. El sanitarista de la Universidad Nacional de Rosario, Daniel Gollán, fue designado Ministro de Salud. Además, Fernández de Kirchner desplazó a Jorge Capitanich de la Jefatura de Gabinete y convocó a Aníbal Fernández, que había dejado su banca en el Senado para convertirse, a fines de 2014, en Secretario General de la Presidencia en lugar de Oscar Parrilli —enviado a la Secretaría de Inteligencia—. Por último, Wado De Pedro, militante de La Cámpora juró como Secretario General, hecho que demostró el poder de influencia de aquella agrupación en el ejercicio de gobierno.

10. EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI (2015-2019)

10.1 Modelo organizacional

Una vez en el gobierno, Mauricio Macri utilizó las prerrogativas de la Constitución Nacional para establecer una nueva estructura ministerial y designar a los responsables de las carteras a través de decretos. Durante su mandato, no se introdujeron modificaciones en el texto constitucional, y, a diferencia de la gestión anterior, tampoco se propuso una reforma.

A nivel ley, tampoco se sancionó una normativa que cambiase la Ley de Ministerios. Como en los anteriores gobiernos, se utilizó la herramienta del decreto del Poder Ejecutivo y decretos de necesidad y urgencia para adecuar la composición ministerial y las reparticiones de la administración pública a los objetivos y planes de la gestión entrante.

El Decreto N.º 13/2015 modificó la Ley de Ministerios y dispuso una organización ministerial de veinte carteras: Interior; Obras Públicas y Vivienda; Relaciones Exteriores y Culto; Defensa; Hacienda y Finanzas Públicas; Producción; Agroindustria; Turismo;

Transporte; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Salud; Educación y Deportes; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Cultura; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Modernización; Energía y Minería; Comunicaciones.

Respecto a las secretarías de Presidencia, su número quedó reducido a tres: General; Legal y Técnica; y Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico —que cambiaría su denominación por Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (Decreto N.º 33/2017)—. El decreto dispuso el otorgamiento de rango y jerarquía ministerial para los secretarios General y Legal y Técnico, de Coordinación Interministerial y de Coordinación de Políticas Públicas, y los titulares del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos y de la Unidad Plan Belgrano —estos cuatro últimos dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros y creados a partir del Decreto N.º 12/2015—.

No obstante, en enero de 2017, se decidió desdoblarse el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (Decreto N.º 2/2017), con lo cual el gabinete contaba, hasta ese entonces, con veintiuna carteras. En julio de ese mismo año, se eliminó el Ministerio de Comunicaciones, cuyas funciones y área fueron absorbidas por Modernización, entre ellas, ARSAT, Correo Argentino y ENACOM (Decreto N.º 513/2017). Esta normativa, entre otras competencias, transfirió de la órbita del Ministerio de Educación al ámbito de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación la Secretaría de Deporte, Educación Física y Recreación. Así se creó la Secretaría de Deportes, que, en 2019, se convirtió en la Agencia del Deporte Nacional, organismo descentralizado y autárquico de la Secretaría General de la Presidencia (DNU N.º 92/2019). También se modificaron competencias de la Jefatura de Gabinete respecto del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y de los Ministerios de Producción y Relaciones Exteriores, vinculadas a la política comercial en el exterior (Decreto N.º 513/2017).

A principios de 2018, el presidente Macri ordenó ejecutar una reforma estructural de la Administración Pública Nacional basada en criterios de racionalidad y eficiencia. Se aprobó un nuevo Organigrama de Aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría, con menor cantidad de cargos, junto con los organismos descentralizados y desconcentrados de cada jurisdicción, así como sus objetivos. También creó el Instituto Nacional de Juventud (INAJU),

organismo desconcentrado de la Secretaría de Articulación de Política Social del Ministerio de Desarrollo Social, y se aprobaron los objetivos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, organismo desconcentrado del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Mediante el Decreto N.º 575/2018, se suprimió el Ministerio de Finanzas y sus competencias se transfirieron a Hacienda, por lo que la cantidad de carteras se redujo a diecinueve. El Ministerio de Energía y Minería cambió su denominación por Energía, ya que se dispuso transferir las competencias en materia minera a Producción. También se modificaron las competencias de Jefatura de Gabinete vinculadas a los proyectos de inversión pública ejecutados a través de contratos de participación público-privada (Ley N.º 27 328).

En un contexto coyuntural marcado por la crisis cambiaria, con el Decreto N.º 801/2018, se llevó a cabo un reordenamiento de la estructura ministerial. Por consiguiente, modificada la Ley de Ministerios, el gabinete quedó conformado por diez carteras: Interior; Obras Públicas y Vivienda; Relaciones Exteriores y Culto; Defensa; Hacienda; Producción y Trabajo; Transporte; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Salud y Desarrollo Social; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Pasaron a tener rango de Secretarías de Gobierno (Decreto N.º 802/2018) los exministerios de Modernización; Salud; Trabajo; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Energía; Agroindustria; Turismo, Ambiente y Desarrollo Sustentable; el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos; y la Unidad Plan Belgrano, estos dos últimos de jerarquía ministerial. En total, se crearon once secretarías de esta índole: Modernización, el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos y Unidad Plan Belgrano se transfirieron a Jefatura de Gabinete; Salud a Desarrollo Social; Trabajo a Producción; Cultura y Ciencia y Tecnología a Educación; Energía y Agroindustria a Hacienda; y Turismo, y Ambiente y Desarrollo Sustentable a Secretaría General de Presidencia.

Se suprimieron las secretarías de Coordinación Interministerial y de Coordinación de Políticas Públicas, dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros; no obstante, las de Presidencia se mantuvieron intactas. El Decreto N.º 958/2018 aprobó la conformación organizativa de la Administración Pública Nacional⁷, los

⁷ Los organigramas de Jefatura y Modernización se modificaron nuevamente con el Decreto N.º 1169/2018.

objetivos de las secretarías y subsecretarías acordes al Decreto N.º 174/2018 y sus modificatorios.

Finalmente, el DNU N.º 1117/2018 modificó la Ley de Ministerios en cuanto a las competencias asignadas de los ministerios de Hacienda, Interior y Jefatura de Gabinete.

En cuanto al paradigma organizacional, Cambiemos se caracterizó por un claro y marcado énfasis en la capacidad gerencial en la gestión de lo público. *Política es gestión*. Prueba de esto era el perfil técnico y corporativo de muchos de los miembros del gabinete, que habían ocupado altos cargos en empresas del sector privado. Por ese motivo, miembros de la oposición denominaron al Gobierno de Cambiemos como *Gobierno de los CEO*.

En esta línea, al igual que durante el Gobierno de De la Rúa, la gestión macrista abrazó los preceptos del modelo de gestión por resultados. La creación del Ministerio de Modernización, junto con el Plan de Modernización del Estado (Decreto N.º 434/2016), respondió a la necesidad de implementar un nuevo modelo de gestión acorde con estos principios.

A pesar de la reducción de carteras, según Oszlak, el Gobierno de Macri

... aumentó el aparato, sobre todo, la superestructura del Estado: aumentó el número de ministerios, el número de secretarios, de subsecretarios, de coordinadores, etcétera. Es decir, hay una superestructura política mucho más densa... Se trata de determinar no solamente qué cantidad de gente hace falta, sino qué tipo de perfil de personal hace falta (*Infobae*, 21/7/2018).

10. 2 Gestión del cambio organizacional

En alianza con el radicalismo y la Coalición Cívica, el PRO, ahora Cambiemos, llegó con la idea de inaugurar un *tiempo nuevo* en la política argentina, que reconociese el trabajo en equipo y el diálogo como valores, y dejase atrás la grieta que caracterizó a la gestión de los Kirchner.

La modernización de la administración pública y el cambio cultural fueron dos de los pilares de su gestión, dos objetivos que cumplir para dejar su impronta. El Plan de Modernización del Estado (Decreto N.º 434/2016) se sustentaba sobre las bases de un Estado sólido, moderno y eficiente, a la vez que se proponía abarcar los adelantos tecnológicos como «el impacto de las redes sociales, el desarrollo de las aplicaciones móviles y las políticas de gobierno abierto». El nuevo plan modernizador se estructuró en cinco ejes: Plan de Tecnología y Gobierno Digital; Gestión Integral de los Recursos Humanos; Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; Gobierno Abierto e Innovación Pública; Estrategia País Digital. Cambiemos, entonces, representaba un nuevo modelo de gestión, de administración más ágil, con nuevas tecnologías propias del siglo XIX, *más cercano al ciudadano*, y cuyos cambios repercutirían en el día a día de la ciudadanía.

10. 3 Circuitos político-administrativos

La presidencia de Macri supuso un quiebre en el estilo de ejercicio de gobierno implementado por el matrimonio Kirchner durante doce años. En primer lugar, y al inicio de su gestión, duplicó la cantidad de reparticiones ministeriales; fundamentalmente, esto significó la descentralización de competencias de Economía o Hacienda. Luego de dos años de mandato, este esquema se revirtió con el achicamiento del organigrama ministerial y la centralización de decisiones en la cartera de Hacienda. El tipo de liderazgo horizontal y participativo que caracterizó el trabajo en equipo de la gestión macrista se contrapuso con la verticalidad del kirchnerismo. Macri recuperó la tradición de las conferencias de prensa, esta vez transmitidas a través de las redes sociales, como Facebook o Instagram, puesto que, casi en la tercera década de los 2000, la comunicación política es impensable si no es a través de estos canales.

Sin embargo, a pesar de esta apertura dialoguista con los miembros del gabinete presidencial, debe remarcar el papel del jefe de gabinete, Peña, y de los exsecretarios Quintana y Lopetegui, quienes formaron parte de la mesa chica durante, prácticamente, toda la gestión macrista. También participaban la gobernadora de Buenos Aires, María Eugenia Vidal; el jefe de gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta; y los ministros de Hacienda y de Modernización,

Nicolás Dujovne y Andrés Ibarra, respectivamente. Peña, junto con sus vicejefes, conformó una tríada clave en la gestión económica del Gobierno, que cumplió un papel fundamental en la distribución de los presupuestos de cada ministerio.

Con la reestructuración ministerial de septiembre de 2018, los vicejefes de gabinete se retiraron al lugar de asesores del Gobierno, lo que no significó una pérdida de poder para el jefe de gabinete, quien concentró la mayor parte de las decisiones.

El resto del gabinete estaba conformado por funcionarios que habían participado de la gestión en la Ciudad, exfuncionarios de gobiernos anteriores —Alfonso Prat-Gay, Patricia Bullrich y Federico Sturzenegger— y, en menor medida, el radicalismo. Las dos sorpresas fueron la continuidad del funcionario de Cristina Kirchner, Lino Barañao, como Ministro de Ciencia y Tecnología, y la convocatoria a la ingeniera y especialista en electrónica, Susana Malcorra, a la Cancillería, quien contaba con experiencia en la ONU.

En cuanto a los cambios, la primera y la más resonante salida del gabinete de Macri fue la de Prat-Gay a fines de 2016. Habiendo decidido desdoblar su cartera, Macri le pidió la renuncia por diferencias con el diseño del funcionamiento del equipo económico. En consonancia con la búsqueda de homogeneidad en el equipo, un mes más tarde, Carlos Melconian dejó la Presidencia del Banco Nación y lo sucedió Javier González Fraga, expresidente del Banco Central en 1989 y 1990.

En 2017, se sucedieron varios cambios de titularidad en las carteras de Relaciones Exteriores, Educación, Defensa, Unidad Plan Belgrano y Salud. No obstante, la gran reestructuración del gabinete ministerial se implementó en septiembre de 2018, a raíz de una fuerte devaluación del peso argentino. De esta manera, se fusionaron ministerios según áreas temáticas: el número de carteras se redujo solo diez, y se desarmó la Jefatura de Gabinete con la salida de los vicejefes.

En comparación con las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner, Macri replicó la dinámica que había establecido con los miembros del gabinete en su gestión como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: reuniones semanales y retiros espirituales con los ministros, y tres o cuatro encuentros por año de una hora y media con el *gabinete ampliado*. Estos últimos incluían a

secretarios, subsecretarios, directores nacionales y simples, y coordinadores de la Administración Pública Nacional; gobernadores, intendentes y legisladores de la coalición. Realizados al menos dos veces al año en el complejo presidencial de Chapadmalal, los retiros espirituales del presidente con su gabinete tenían el propósito de, en un contexto de distensión y ocio, reflexionar sobre los asuntos de la administración y apaciguar las internas y posibles conflictos o tensiones entre los miembros del equipo.

Todas estas prácticas dieron cuenta de la lógica que subyacía en la relación entre Macri y sus colaboradores: el presidente es el líder de un equipo de trabajo; y cada uno de los ministros hace al grupo.

11. EL GOBIERNO DE ALBERTO FERNÁNDEZ (2019-2023)

11. 1 Modelo organizacional

Iniciado el 10 de diciembre de 2019, el Gobierno de Alberto Fernández se sirvió de los mecanismos constitucionales para establecer la estructura ministerial y designar a sus titulares por decreto.

A nivel ley, no se sancionó ninguna norma que modificase la Ley de Ministerios, dado que Fernández utilizó Decreto N.º 7/2019 para adecuar la estructura ministerial, tal y como lo hicieran sus predecesores en el cargo.

En cuanto al gabinete ministerial, este se compone de un jefe de gabinete y veinte ministros secretarios de las siguientes carteras: Interior; Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Defensa; Economía; Desarrollo Productivo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Transporte; Obras Públicas; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Salud; Desarrollo Social; Mujeres, Géneros y Diversidad; Educación; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Turismo y Deportes; y Desarrollo Territorial y Hábitat.

En relación con las secretarías presidenciales, el decreto establece su número en cuatro: General; Legal y Técnica; Asuntos Estratégicos; y Comunicación y Prensa. La Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas se transfirió a la órbita de la Jefatura de Gabinete, por lo que, por primera vez desde su creación, no dependerá directamente del Ejecutivo. Los titulares de las mencionadas secretarías tienen rango y jerarquía de ministros, según lo dispuesto en el decreto presidencial.

Con la publicación del Decreto N.º 50/2019, quedó establecida la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, en cuyos considerandos invoca los principios de racionalidad y eficiencia. Además de establecer el organigrama de la administración pública central hasta el nivel de subsecretarías, administración descentralizada y organismos desconcentrados, una de las novedades es que crea la Unidad de Asesores en todos los ministerios. Este decreto mantiene dentro del ámbito de la Jefatura de Gabinete las materias de empleo público e innovación pública, que, si bien estaban en esta órbita desde la última modificación del Gobierno de Macri, en el esquema planteado por la gestión de Fernández, ya no existe ningún ente bajo la denominación de Modernización.

Este Gobierno toma distancia del anterior en lo referente al paradigma organizacional que hizo hincapié en la capacidad gerencial en la gestión de lo público, dado que, entre sus filas, se encuentran políticos de larga trayectoria que han ocupado cargos públicos con anterioridad, así como también una nueva camada de cuadros políticos que permiten pensar en un recambio generacional.

11. 2 Gestión del cambio organizacional

Uno de los cambios más resonantes y que había sido adelantado antes de la asunción presidencial es la creación del primer Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Hasta ese momento, las políticas relativas al género estaban en la órbita del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), pero la decisión política de elevar al estatus ministerial esta materia no solo se asienta en las leyes de protección y promoción de los derechos de mujeres y diversidades, sino que también muestra la relevancia que han tenido en el tejido social los movimientos de estos colectivos, que se han manifestado masivamente en los últimos años en la Argentina.

La otrora Agencia de Deporte Nacional fue suprimida, y sus competencias quedaron bajo la órbita del nuevo Ministerio de Turismo y Deportes, el cual también absorbió las competencias de la ex-Secretaría de Gobierno de Turismo, ambas anteriormente dependientes de la Secretaría General de Presidencia. Dentro de las modificaciones más resonantes de la estructura ministerial, se encuentran la creación de los ministerios de Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Ciencia, Tecnología e Innovación, carteras habían sido fusionadas en 2018 según áreas temáticas. La rejerarquización de Trabajo responde a la identificación del Frente de Todos —coalición gobernante— con Juan Domingo Perón, quien, en 1943, estuvo a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión. En cambio, la de Ciencia, se vincula con la relevancia que se le otorgó al área durante las presidencias de Fernández de Kirchner, así como con el eslogan que el presidente mantuvo en su campaña: «Poner a la Argentina de pie» a través de la recategorización de la política de producción científica a nivel ministerial.

Las transferencias de competencias intergubernamentales que se desprenden del Decreto N.º 50/2019 están dadas, en primer lugar, por el traspaso de la política antidrogas desde la Presidencia hacia la Jefatura de Gabinete. Otras de las competencias que se transfirieron intergubernamentalmente es la inherente a la política energética, en virtud del traspaso de la ex-Secretaría de Gobierno de Energía del otrora Ministerio de Hacienda como Secretaría de Minería del Ministerio de Desarrollo Productivo.

En relación con las transferencias de competencias intragubernamentales, se registra el traspaso de la administración del Centro Cultural Kirchner y del Parque Tecnópolis del ámbito de la Jefatura de Gabinete al del Ministerio de Cultura. El Decreto N.º 7/2019 dispuso su manejo pro parte del jefe de gabinete; no obstante, esto se modificó a través del Decreto N.º 50/2019, el cual estableció que los Organismos Desconcentrados, Casas de Contenidos Federales —cuyo titular es el encargado de gestionar el Centro Cultural Kirchner, según el Decreto N.º 348/2017— y Parque Tecnópolis pasaran al ámbito del Ministerio de Cultura.

11.3 Circuitos político-administrativos

La actual composición del gabinete ministerial muestra una distribución de poder entre los diferentes integrantes del Frente de Todos, que se contrapone a la gestión kirchnerista. Si bien la mayoría de los ministros designados responden directamente al presidente, es notable el aporte que realizó Sergio Massa, dado que fue quien presentó a Fernández con Martín Guzmán, un cuadro de corte técnico-academicista, que logró ocupar una de las carteras históricamente más relevantes, Economía. El massismo también logró ocupar las titularidades de los ministerios de Transporte, a cargo de Mario Meoni, y de Desarrollo Social, en manos de Daniel Arroyo —cuyo rol será clave al articular las políticas de combate contra la pobreza—. El kirchnerismo, que responde a la figura de la vicepresidenta, también logró hacerse de ministerios y espacios clave, tal es caso de Carlos Zannini en la Procuración del Tesoro de la Nación, y de Wado De Pedro, persona de confianza de Cristina Kirchner, en el Ministerio del Interior.

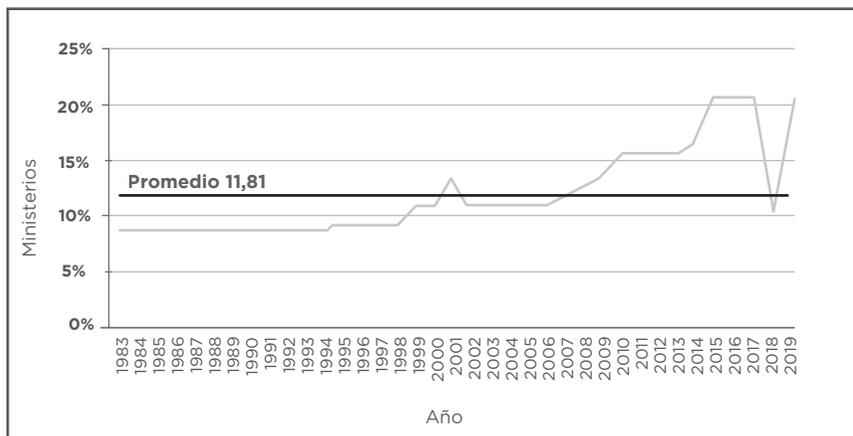
Otra diferencia que marca el actual Gobierno con respecto al kirchnerismo es la decisión de realizar reuniones de gabinete (*Ámbito Financiero*, 10/12/2019). De todas formas, aún es muy pronto para realizar un análisis en virtud de la escasa evidencia, por lo que no es posible determinar un patrón en la dinámica de relación entre el presidente y su gabinete.

Consideraciones finales

Dos ideas centrales guiaron este análisis. La primera se refiere a la estructura semirrígida que caracteriza a los gabinetes argentinos en el período 1983-2019. Desde la recuperación democrática, el gabinete ha mantenido una relativa estabilidad institucional a lo largo del tiempo. La segunda se vincula al origen de los pequeños cambios que la estructura ha tenido. Es decir, la estructura ministerial formal ha cambiado muy poco en función de las necesidades políticas de las administraciones y de los cuadros políticos. Dado que la estructura semirrígida se ha mantenido *relativamente estable*, puede inferirse que los cambios ocurridos en ella respondieron a las necesidades políticas y coyunturales de los diferentes

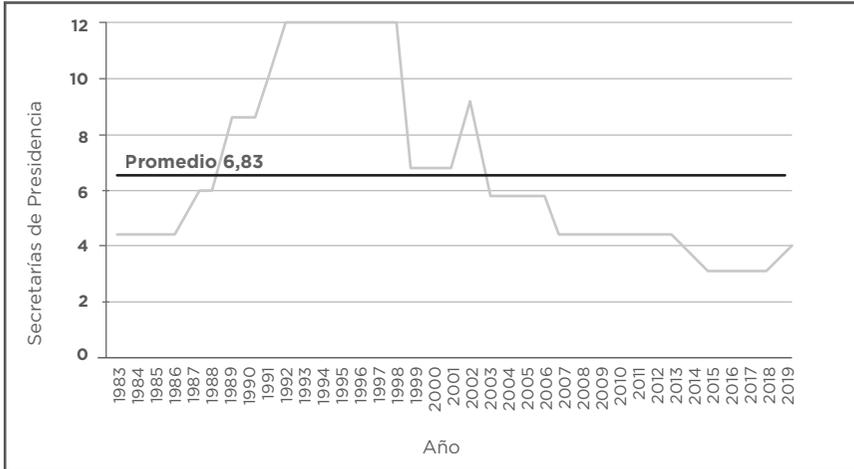
gobiernos, pero también de los cuadros políticos a la hora de ejecutar las políticas planificadas, o bien de la capacidad de disociar los «gabinetes formales» de los «gabinetes reales» (Orlandi, 1998). Desde la perspectiva de Orlandi, el gabinete no es solo como un conjunto de instituciones, sino, más bien, como un conjunto de funciones. En ese sentido, es probable que los presidentes argentinos sean poco afectos a *moldear institucionalmente* el gabinete en función de sus estilos, programas, coaliciones de gobierno y especialistas a disposición.

Gráfico 1. Variación de la cantidad de ministerios 1983-2019



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2. Variación de las secretarías de Presidencia 1983-2019



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3. Variación de ministerios y secretarías de Presidencia 1983-2019



Fuente: Elaboración propia

Aún con sus continuidades y con una estructura semirrígida, el gabinete ha sido permeable al estilo presidencial y, sobre todo, a la forma en que el presidente ejerce el poder y se relaciona con él. Siguiendo a De Riz y Smulovitz (1990), la personalización de la Presidencia a partir de la concentración de poder en la Argentina ha llevado a *desresponsabilizar* la gestión de gobierno. Los ministerios han perdido poder y responsabilidad sobre la gestión, ya que, con frecuencia, la decisión última siempre recae en el presidente, que no tiene obligación alguna de dar participación a los ministros o secretarios. Por el contrario, la creación de la Jefatura de Gabinete llevó a atenuar esta situación; la Constitución responsabiliza y hace partícipe al jefe de gabinete de la administración del Estado. Aun así, su figura siempre estará al mismo nivel que la de los ministros. Solo la decisión presidencial podrá permitirle mayor participación en el gabinete.

Todo lo anterior permite pensar que, aún con las condiciones de flexibilidad y dinamismo que el gabinete argentino tiene, siempre y bajo el sistema presidencial o híperpresidencial, el gabinete será permeado por el estilo y la personalidad del primer mandatario, pero ello no necesariamente se cristalizará en una nueva disposición formal-legal, sino que se ampliará la brecha entre el «gabinete formal» y el «gabinete real».

Referencias bibliográficas

- Altman, D. y R. Castiglioni (2002). «Cabinet Determinants of Structural Reforms in Latin America, 1985-2000». En *Developing Economies*, XLVI, (1).
- Amorim Neto, O. (1998a). «Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries». Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, septiembre, Chicago, Illinois, Estados Unidos de América.
- (1998b). *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers*. Tesis de Doctorado, Departamento de Ciencia Política, Universidad de California, San Diego.
- Camou, A. (1999). «Los consejeros de Menem. Saber técnico y política en los orígenes del menemismo». En *Cuadernos del CISH*, 4, (5), UNLP.
- (1997). «Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina». En *Nueva Sociedad*, (152), Buenos Aires.

- Chasquetti, D. (2000). «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación». Conferencia 2000 de la Latin American Studies Association, Miami, Estado Unidos de América.
- (1997). «Compartiendo el gobierno: Multipartidismo y coaliciones en Uruguay 1971-1997». En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (10), Montevideo.
- Coutinho, M. E. (2007). «Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina». En *Revista Colección*, (18), pp. 17-47.
- De Luca, M. (2011). «Del Príncipe y sus Secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes Presidenciales en la Argentina reciente». En Malamud, A. y M. De Luca (coords.). *La política en los tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- (1998). «Los Ejecutivos». En Orladi, H. *Las instituciones políticas de gobierno*. Buenos Aires: EUDEBA.
- De Riz, L. (2006). «Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina». En *Sociedad*, (2), Buenos Aires.
- y J. Feldman (1991). *El partido en el Gobierno: la experiencia del radicalismo, 1983-1989*. Buenos Aires: CEDES.
- De Riz, L. y C. Smulovitz (1990). *Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino*. Buenos Aires: CEDES.
- Garrido, A. (2003). «Gobiernos y estrategias de coalición en democracias Presidenciales: El caso de América Latina». En *Política y Sociedad*, 40, (2), Murcia, pp. 41-62.
- Gervasoni, C. (1998). «Del distribucionismo al neoliberalismo: los cambios en la coalición electoral peronista durante el menemismo». Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, septiembre, Chicago, Illinois, Estados Unidos de América.
- Lanzaro J. (2000). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Leiras, M. (2006). *Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: Una revisión de la literatura reciente*. Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, Buenos Aires,
- Linz, J. (1994). «Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?». En Linz, J. y A. Valenzuela. *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza.

- Mainwaring, S. y M. S. Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (1994). «Juan Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)». En *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 34, (135), octubre-diciembre, pp. 397-418.
- Novaro, M.; A. Bonvecchi y N. Cherny (2014). *Los límites de la voluntad. ... de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner*. Buenos Aires: Ariel.
- Novaro, M. (2006). *Historia de la Argentina contemporánea: De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Edhasa.
- (2000). «Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)». En Lanzaro, J. (comps.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Orlandi, H. (1998). «La evolución histórica de las instituciones políticas de gobierno». En Orlandi, H. *Las instituciones políticas de gobierno*. Buenos Aires: EUDEBA.
- y A. Olivieri Alberti (1998). «Las instituciones políticas de gobierno». En Orlandi, H. *Las instituciones políticas de gobierno*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Palermo, V. (2003). *¿Cómo se gobierna Brasil? El debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Oszlak, O. (2005). *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso argentino* [en línea]. Disponible en <<http://www.cedes.org/publicaciones/documentos/GestPub/2004/6791.pdf>> [Consulta: 10 de marzo de 2019].
- (1999a) «Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?» En *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (9), CLAD, Caracas, Venezuela.
- (1999b). «Quemar las Naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)». En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6, (14), primavera.
- y G. O'Donnell (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. Documento CEDES/CLACSO, (4), Buenos Aires.
- Rehren, A. (1991). «Liderazgo Presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina». En Graham, L. *Democratic Transitions in Eastern Europe and Latin America*. Washington.
- Saiz Arnaiz, A. (1995). «Forma de Gobierno y estructura del Poder Ejecutivo: el presidencialismo argentino tras la revisión de la constitución de 1994». Ponencia presentada en el Workshop Nuevas Tendencias Político-

constitucionales en Latinoamérica», Instituto Internacional de Sociología Jurídica en Oñati.

Suarez, W. (1985). «El gabinete en América Latina: organización y cambio». En *Contribuciones*, II, (1), KAS-CIEDLA, Buenos Aires.

Thwaites Rey, M. (2001). «Tecnócratas vs. punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración». En *Encrucijada*, (6) UBA, Buenos Aires.

Cómo citar este artículo

Campos Ríos, M. (2019). «El gabinete argentino en democracia: de Alfonsín a Fernández». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (1), pp. 103-162.