Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

(Séptima promoción)

La organización del Gabinete en Argentina; Un estudio de caso en perspectiva comparada, de Alfonsín a Kirchner

Lic. Maximiliano Campos Ríos – N° Legajo: 7619

maximilianocampos@gmail.com

Buenos Aires, 4 de diciembre de 2012

Directores: Dr. Martín Lardone - Dr. Miguel De Luca

Maestría en Administración y Políticas Públicas
Tesis de Maestría

La organización del Gabinete en Argentina; Un estudio de caso en perspectiva comparada, de Alfonsín a Kirchner

Lic. Maximiliano Campos Ríos – N° Legajo: 7619
Buenos Aires, 4 de diciembre de 2012

RESUMEN

El objetivo de este trabajo fue indagar sobre la composición, la conformación y las variaciones del gabinete ministerial en Argentina entre 1983 y 2007, atravesando los gobiernos democráticos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando De La Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. En ese sentido, se tuvo en cuenta tanto la cuestión institucional, como las áreas que componían el gabinete y la designación de quienes ocuparon esos cargos.
Cuando se comparan Presidencias se tiende a hacer foco en las políticas y en los políticos, sin embargo poco se observa el dispositivo, y en este sentido, el dispositivo mayor, que se ha observado es el gabinete ministerial. En ese sentido, la pregunta de investigación que orientó el trabajo fue: ¿Cómo es y cómo cambia la estructura organizacional del gabinete de la República Argentina?

La hipótesis, fue: El Gabinete ministerial es semi-rígido y cambia muy poco en su estructura formal.
Esto ha quedado demostrado que es así, incluso contra la fuerte propensión intuitiva de pensar que con el máximo contraste partidario, programático, ideológico, de estilos y contextual que supone comparar la serie 1983 – 2007 el cambio debería haber sido sustancial; Sin embargo, para la serie histórica analizada, 8 (ocho) ministerios se mantienen estables sobre un promedio de 9,5 (nueve punto cinco).

El gabinete ministerial argentino, en términos formales, muestra una estabilidad institucional a lo largo del tiempo que resulta llamativa *prima facie*, por otro lado, los cambios nos permiten pensar que aún con la posibilidad de flexibilidad y dinamismo que el gabinete argentino tiene, siempre y bajo el sistema presidencial o híper-presidencial, el gabinete será permeado por el estilo y personalidad del primer mandatario, pero ello no necesariamente será cristalizado en una nueva disposición formal-legal, sino que se ampliará la brecha entre el "gabinete formal" y el "gabinete real".

ABSTRACT

The purpose of this work was to inquire about the composition, structure and variations of the Cabinet in Argentina between 1983 and 2007, through the democratic governments of Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando De La Rua, Eduardo Duhalde and Néstor Kirchner. In that sense, was considered both the institutional issue, as areas that made up the cabinet and the appointment of those who occupied those positions.
When one compares Presidencies tends to focus on policies and politicians, however little is seen the device, and in this sense, the larger device, which has been observed is the cabinet. And in this regard, the research question that guided the study was: What is and how it changes the organizational structure of the Cabinet of Argentina?

The hypothesis was: the cabinet is semi-rigid and changes very little in its formal structure. This has been shown to be so, even against strong propensity intuitive to think that with the highest contrast supporter, programmatic, ideological, styles and context of comparing the series 1983 - 2007 change should have been substantial, but for the time series analyzed, 8 (eight) ministries are stable over an average of 9.5 (nine point five).

The Argentine cabinet, in formal terms, shows institutional stability over time is striking that prima facie, on the other hand, the changes allow us to think that even with the possibility of flexibility and dynamism to the Argentine cabinet has provided under the presidential system or hyper-president, the cabinet will be permeated with the style and personality of the president, but it will not necessarily be crystallized into a new formal-legal provision, but widen the gap between the " formal cabinet" and "real cabinet."

Universidad de SanAndrés

<u>CAPITULO 1</u>: Introducción, metodología, objetivos, marco teórico y estado de la cuestión.

1. Introducción

Desde el punto de vista meramente teórico existen varios estudios que han conceptualizado a la burocracia y al Estado desde diversas perspectivas. Sin embargo, son pocos los que han profundizado acerca de las cuestiones fundamentales de la configuración y organización funcional del gabinete. Desde el punto de vista práctico, es una agenda pendiente de la Argentina darse un profundo debate acerca del rol del Estado, de su capacidad técnica, operativa y de su modelo organizacional. En ese sentido, cualquier reforma administrativa que se proponga en el futuro, deberá contar al menos, con un profundo diagnóstico acerca del "*estado del estado*" no sólo en términos de capacidad, sino en términos de modelo y fundamento organizacional 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 éstos en función de su agenda o de las políticas que se quieren llevar adelante.

La Argentina en estos últimos 29 años de democracia no ha sido ajena a estas oscilaciones, y en ese sentido es interesante comprender cabalmente cómo y de qué manera se organiza el gabinete en función de un estudio en profundidad de sus características, superposiciones funcionales y áreas de vacancia.

El objetivo de este trabajo será indagar sobre la composición, la conformación y las variaciones del gabinete ministerial en Argentina entre 1983 y 2007, atravesando los gobiernos democráticos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando De La Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. En este sentido, se tendrá en cuenta tanto la cuestión institucional desde las áreas que componían el gabinete y la designación de quienes ocuparon esos cargos.

La estructura de este trabajo se compone de cuatro capítulos; El primero que incluye la metodología, los objetivos, las variables de análisis, los indicadores, el marco teórico y el estado de la cuestión.

El capítulo segundo que incluye los dos primeros gobiernos constituciones a partir de 1983, que se regían con la constitución de 1853. Este apartado, incluye el gobierno de Raúl Alfonsín y el primer mandato de Carlos Menem.

En el capítulo tercero se trabaja la reforma de la constitución y la crisis presidencial, centrándose en el segundo mandato de Carlos Menem, la experiencia de la Alianza, el gobierno provisional de Eduardo Duhalde y la normalización del mandato presidencial con el gobierno de Néstor Kirchner. Por último, unos aportes comparativos y las consideraciones finales.

2. Metodología de investigación.

Para el estudio del tema elegido, se abordó desde una perspectiva mixta cualitativa/cuantitativa, en tanto ambos enfoques permitieron abarcar de manera completa el estudio a realizar. La primera parte, de corte cuantitativo, fue utilizada como base para conocer en profundidad los gabinetes, las áreas que los componían, las secretarías de la Presidencia de la Nación y las variaciones. Esta primera etapa arrojó un estado de situación amplio debido a la prolongación en el tiempo del análisis (24 años, 6 gobiernos). Para esto se rastrearon la conformación de los diferentes ministerios a partir de los decretos de designación de los ministros, la creación y transferencia de áreas. Asimismo se trabajó sobre la bibliografía para rastrear los cambios, las modificaciones y las transformaciones en las estructuras ministeriales y en la titularidad de los cargos. Esto supuso un enorme trabajo de investigación y recopilación de todos los decretos y la normativa existente durante casi un cuarto de siglo de disposiciones administrativas relacionadas con el objetivo propuesto.

En una primera instancia se pensó también, complementar con entrevistas en profundidad a los actores involucrados en los procesos (Ex Ministros, Presidentes, asesores, etc.) y

confrontarlos con las notas de prensa, pero se descartó porque el interés fue poner el foco en lo formal-legal, a riesgo de caer en un estudio demasiado institucionalista, para poder visualizar cuáles fueron los cambios/continuidades formales, para luego poder profundizar en posteriores agendas de investigación el confronte de "gabinetes formales" versus "gabinetes reales".[1]

A partir de este análisis y recopilación de datos, se llevó a cabo un análisis cualitativo, a partir del estudio de caso. Este tipo de estudios permite profundizar y comprender más cabalmente las particularidades de la unidad de análisis en términos de Dogan & Pelassy (1988). Asimismo, se realizó un análisis descriptivo de los gabinetes y de los cambios sucedidos en los diferentes gobiernos, a partir de una serie de variables, dimensiones e indicadores, que se detallan a continuación. Para este estudio, no se constituyó un caso en particular, sino que se analizó en clave de perspectiva comparada las estructuras ministeriales y los cambios en la misma, desde 1983 hasta 2007.

De esta forma, el estudio se centra en comprender los casos estudiados desde adentro y con una mirada multidisciplinar, enfocada en entrecruzar tanto factores políticos, sociales, económicos y coyunturales, que den como resultado un análisis contextualizado pero sobre todo con base teórica. Asimismo, se cruzaron los datos obtenidos en la primera etapa con las variables que se detallan a continuación, que permitieron analizar y desarrollar la hipótesis que se detalla en el punto 5 de este capítulo.

Universidad de San Andrés

3. Dimensiones, Variables e Indicadores.

DIMENSIÓN	VARIABLE	INDICADOR
1) Modelo organizacional	1.1) Condiciones normativas 1.2) Paradigma	1.1.1) Nivel constitucional 1.1.2) Nivel Ley

[1] En ese sentido, es interesante recordar la poca bibliografía relacionada con el tema para la República Argentina, y este trabajo supone un humilde aporte de un estudio en profundidad para poder conocer las particularidades del eje cambio/continuidad del gabinete argentino.

	organizacional	1.1.3) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativas 1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado
2) Gestión del cambio organizacional	2.1) Acciones de implementación 2.2) Transferencia de competencias	2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones 2.1.2) Nivel de variación del organigrama ministerial 2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental 2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental
3) Circuitos político-administrativos	3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno	3.1.1) Modelo de toma de decisiones 3.1.2) Conformación del gabinete 3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

4. Objetivos.

Objetivo General:

Analizar y describir los cambios y continuidades del gabinete ministerial, en tanto modelo organizacional, y profundizar el estudio del Poder Ejecutivo, desde 1983 hasta 2007.

Objetivos Específicos:

- Describir y caracterizar la conformación de los diferentes gabinetes ministeriales desde 1983 hasta 2007.
- Diferenciar las particularidades y semejanzas de los gabinetes ministeriales y describir las superposiciones y áreas de vacancia en torno a las competencias delegadas normativamente.
- Analizar el nivel normativo y los armados ministeriales en los diferentes gobiernos.
- Determinar las características del gabinete en Argentina y los principales cambios entre 1983 y 2007.

Universidad de SanAndrés

5. Preguntas de Investigación e Hipótesis

La principal pregunta de investigación tiene que ver básicamente con tratar de comprender la estructura y la dinámica del gabinete ministerial en Argentina desde la recuperación de la democracia en el año 1983.

En ese sentido, el período histórico analizado tiene el máximo contraste y 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 reforma constitucional incluida, un gobierno de coalición (UCR-FREPASO) terminado abruptamente por un profunda crisis política y social, un gobierno justicialista electo por la asamblea legislativa con parte del

gabinete radical[2], y un presidente justicialista electo con el menor porcentaje histórico de votos de la historia argentina[3]. En ese marco, de diversidad política, de estilos y legitimidades diferentes, lo más usual es pensar en las profundas diferencias entre los Presidentes de este período analizado, sin embargo: ¿plasmaron esas diferencias en relación al armado institucional del gabinete?

Cuando se comparan Presidentes se tiende a hacer foco en las políticas y en los políticos, sin embargo poco se observa el dispositivo, y en este sentido, el dispositivo mayor, que nos interesa observar, sería el gabinete ministerial. En ese sentido, la pregunta de investigación que orientará el trabajo es: ¿Cómo es y cómo cambia la estructura organizacional del gabinete de la República Argentina?

La hipótesis, que consideraré, y que es fuertemente contra intuitiva es que: El Gabinete ministerial es semi-rígido y cambia muy poco en su estructura formal. Digo que es fuertemente contra intuitiva porque lo esperable con presidentes, coyunturas y contextos tan diferentes son los cambios institucionales.

QUAERERE VERUM
Universidad de SanAndrés

6. Marco teórico y Estado de la Cuestión

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, debemos entenderlas dentro de las instituciones políticas (Orlandi, 1998). Pero, ¿Qué son estas instituciones políticas? Son justamente, los ordenamientos "*legales destinados a orientar el comportamiento*" (Orlandi, 1998: 22). Pero dentro de estas instituciones políticas, el gabinete es una institución "política de gobierno" en términos de Orlandi.

[2] Durante el Gobierno de transición del Dr. Duhalde la UCR tenía 2 ministerios (Vanossi en Justicia y Jaunarena en Defensa). Además de cargos importantes fuera del gabinete. Por Ej:. El Dr. Olivera en el Banco Nación, etc.

[3] El Dr. Néstor Kircher quedó consagrado Presidente de la Nación con el 22% de los sufragios al desistir de presentarse en segunda vuelta el Dr. Carlos Menem. El porcentaje anterior más bajo había sido el del Dr. Arturo Illia en 1963 con el 25,13% (con la proscripción del Partido Justicialista).

Esta idea de gobierno, puede entenderse de distintas formas según este autor. El gobierno puede verse como un conjunto de actores, es decir de gobernantes. A sus vez, Orlandi aclara que un gobierno puede ser visto, como un conjunto de instituciones, es decir "*el gobierno es el conjunto de estructuras de autoridad encargadas de la toma de decisiones que posee el régimen de un sistema político dado*" (Orlandi, 1998: 23). Por último, el gobierno también puede ser visto como un conjunto de funciones, al que se le adjudica "*la dirección política de la sociedad, relegando la administración a la burocracia pública*" (Orlandi, 1998: 23). Por tanto el gobierno, será un actor pluridimensional para su análisis, sobre el cual pueden observarse distintas dimensiones y variables según cuál sea el foco de análisis. El gobierno, no puede sin embargo, ser estudiado como un actor separado y sin contextualizar. Así los gobiernos, los Poderes Ejecutivos y los gabinetes deben ser entendidos dentro del régimen presidencialista que impera en América Latina desde el retorno a la democracia en la década del '80.

Sobre todo cabe resaltar, como plantea Juan Linz (1994), que en los sistemas presidenciales, el presidente es a su vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, lo que le permite por un lado 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), establece 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 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). Dicho esto, es donde se entiende que el presidente, no puede gobernar, ni desempeñar las tareas asignadas por sí sólo. Por ello, el gabinete debe entenderse como parte importante de la presidencia, ya que asiste al presidente en sus funciones administrativas y de gobierno. En este sentido, los Ejecutivos, dice Saiz Arnaiz (1995), pueden ser entendidos en función de su organización, como: "*monista monocrático (característico del sistema presidencial norteamericano), monista colegiado (propio de la*

forma de gobierno directorial suiza) y dualista, en el que un órgano tendría carácter monocrático (el Jefe del Estado) y el otro colegiado (Gabinete, Consejo de Ministros o, simplemente, Gobierno)" (Saiz Arnaiz, 1995: 207).

El análisis de las instituciones también tuvo sus distintos momentos y visiones teóricas contrapuestas. Tres grandes corrientes pueden resumirse en esta línea: el *viejo institucionalismo, el conductismo* y el *neo institucionalismo* (Orlandi, 1998). El primero de los enfoques se enfocó más en el análisis de las instituciones, dejando de lado el "*comportamiento micropolítico, (…) los problemas del poder y (…) la toma de decisiones*" (Orlandi, 1998: 16). Esta corriente centraba sus estudios históricos y valorativos, sin entrar en comparaciones entre las mismas o la constatación y construcción de teorías (Orlandi, 1998). El conductismo, surgido a partir de los años '50, buscó corregir algunas de las fallas de la corriente institucionalista y se centró en los procedimientos y los mecanismos informales, que son para esta corriente lo que explica la política. No importan ya *los atributos formales de los gobiernos, sino los procesos informales del poder, las actitudes y comportamientos individuales"* (Orlandi, 1998: 17). Por último, el neoinstitucionalismo intentó combinar algunos elementos del "viejo institucionalismo" y las nuevas teorías no institucionalistas de las políticas, como el *public choice*. Esta corriente se basa en que "*las instituciones políticas (…) determinan, ordenan y modifican motivaciones individuales; que actúan de manera autónoma en términos de necesidades institucionales y que el comportamiento político se enmarca en una estructura institucional de reglas, normas, expectativas y tradiciones que limitan estrechamente el libre juego de la voluntad individual"* (Orlandi, 1998: 18).

De todo lo anterior, se desprende que el análisis de una institución de gobierno como el gabinete puede permitir visualizar la dinámica del poder ejecutivo, pero sobre todo, las interrelaciones que se tejen dentro del mismo y la forma en que se toman las decisiones.

2. El Poder Ejecutivo y el gabinete de ministros, hacia una agenda de investigación

El estudio de los gabinetes, debe incluir una definición del Poder Ejecutivo, ya que el gabinete dentro del sistema presidencial, como en el caso Argentino, es un componente del Poder Ejecutivo y depende por ello, del presidente de la Nación. Pero, como plantea De Luca, la expresión "ejecutivo" o "gobierno" (en el sentido más estricto e institucional del término) son empleadas hoy "*en forma indistinta para designar al órgano o institución encargada de decidir, dirigir, administrar y hacer cumplir las leyes"* (De Luca, 1998: 141). Por lo tanto, lo que hoy en día es comúnmente llamado Poder Ejecutivo deriva su nombre (al igual que otros podes o instituciones) de una función específica como el hecho de aplicar y hacer cumplir las leyes que salgan del Poder Legislativo (De Luca, 1998), lo cual "*ya no resulta útil para informar del actual significado*" (De Luca, 1998: 141) o de las funciones que el Poder Ejecutivo actualmente tiene.

Continuando la línea anterior, la idea de gabinete surge dentro del ámbito de los gobiernos parlamentarios en algunos países europeos, en los siglos X, XVI y XVII. El gabinete hacía referencias "*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 y según este mismo autor, deriva del latín *minister* que significa servidor, oficial (De Luca, 1998: 158).

Siguiendo este sentido argumentativo, para Waldino Suarez (1985), el "*presidencialismo en su carácter de modelo político dominante en la región, ha sido considerado como una fórmula que favorece la creación de PEs organizativamente fuertes*". (Suarez, 1985: 111).

Dicho esto, el autor entiende que un análisis cabal de los Poderes Ejecutivos contemporáneos, debe incluir la complejidad de las variadas actividades, que como ya vimos con De Luca, tiene y ha adquirido en los últimos años el Poder Ejecutivo. (Suarez, 1985). Pero el análisis de los poderes ejecutivos, debe también pensar si los mismos son un actor unitario o no. Amorin Neto (1998), analizará los mismos viéndolos como un actor unitario dentro del sistema político, por el contrario Rossana Castiglioni y David Altman entienden los gabinetes 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 Argentina es ejercido 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. Algo parecido va a plantear Vicente Palermo, para quien mientras que el presidente es un actor individual, "*la Presidencia debe ser percibida como un actor colectivo*" (Palermo, 2003: 10).

De Luca, define el gabinete a partir de una cita de Karl Loewenstein, donde el gabinete es visto como una agrupación "*más o menos amorfa*" de los jefes de departamentos, careciendo de carácter de colectivo (De Luca, 1998). Esto, lleva a que el presidente en última instancia, asuma la responsabilidad política de las decisiones que tome, no teniendo el gabinete ningún tipo de responsabilidad constitucional, sino sólo informal. De Luca, continúa esta línea argumentativa al reconocer que suelen acompañar al presidente en la gestión de gobierno, un grupo de ministros o secretarios, pero "*sólo el presidente está investido formalmente de poderes, y por ello, es responsable exclusivo por las decisiones adoptadas*" (De Luca, 1998: 163). Si bien esto rige actualmente en Estado Unidos, en 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, con funciones determinadas como ya veremos más adelante.

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, la organización y estructura del poder ejecutivo, depende siempre y en última instancia, de la experiencia política y administrativa y la personalidad de quien ocupa el cargo, generalmente unipersonal (De Luca, 1998). Por otro lado, jugará un papel importante la estructura constitucional y normativa de dicho cargo, como ya se dijo y las relaciones de fuerzas entre partidos, aliados y adversarios, como la concepción del mandato de los subordinados. Así, el gabinete será permeable a la figura del presidente, pero sobre todo

representará en muchos casos una muestra clara de su visión, sus estrategias y su forma de ejercer y administrar el poder[4].

3. Estudios sobre gabinetes y estado de la cuestión

Varios estudios preliminares o trabajos académicos han centrado su análisis en el estudio de los gabinetes desde diferentes puntos de vista y con trayectorias disimiles.

Como ya se dijo en el capitulo anterior, Miguel De Luca e Hipólito Orlandi (1998), han desarrollado varios estudios sobre las instituciones de gobierno y los poderes ejecutivos a nivel global. Ambos autores si bien desarrollan una teoría organizacional del poder ejecutivo, no analizan en profundidad ni casos particulares, ni en el caso argentino y sólo describen y definen los mismos, sin entrar en un análisis detallado.

El primer estudio sobre los gabinetes presidenciales es el que en 1985 desarrolla Waldino Suarez, donde el autor hace 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 el mismo asume, pero también "*sobre el rol político-administrativo para el poder ejecutivo*" (Suarez, 1985: 36). A pesar del análisis comparativo de los gabinetes, Suarez realiza un análisis detallado del gabinete argentino entre 1940 y 1980, y concluye que el gabinete argentino es un gabinete pequeño en relación con otros países, con un promedio de 10,49 carteras ministeriales. Si bien este es uno de los rasgos más sobresalientes del artículo, a efectos de esta investigación será importante la hipótesis que Suarez esboza sobre que el gabinete argentino si bien es uno de los más se contrae en el largo plazo, Argentina expande y contrae su gabinete de manera muy frecuente. Por último, este autor realiza una descripción general de las diferentes áreas de los distintos gabinetes de los países analizados, que servirá como insumo para esta investigación.

[4] Acá quizá se podría haber hecho un repaso, sobre la bibliografía estadounidense dedicada a analizar los gabinetes presidenciales, sus hallazgos y potencial comparativo. Pero he deliberadamente decidido prescindir de ella por ser este un estudio de caso exclusivamente del gabinete argentino, y porque los cientistas políticos y los estudios estadounidenses difícilmente se comparan con cualquier otro caso en el mundo.

Por el contrario, Octavio Amorin Neto (1998), realiza un estudio sobre la constitución del gabinete en América Latina, pero es interesante su análisis del caso brasileño; Amorin Neto analiza las designaciones de ministros y asesores en Brasil, ya que entiende que este tipo de nominaciones permiten estudiar las estrategias del presidente para la administración gubernamental. La designación de un ministro, es una señal que el presidente está enviando a todo el sistema político, según Amorin Neto, ya que es el presidente 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 darse tales o cuales medidas de gobierno. Sobre éste opera tanto los aspectos personales de los ministros designados, como la extracción partidaria o política de los ministros.

Por otro lado, y continuando con el nivel de análisis de Amorin Neto (1998), Rossana Castigloni y David Altman (2002) analizan los gabinetes, como un conjunto de individuos que son responsables no sólo ante el presidente, sino también antes sus partidos. Este punto lleva a analizar los gabinetes a partir de la constitución de los mismos desde una óptica partidaria. Para los autores, los gabinetes que cuenten con mayor numero de ministros políticos o partidarios, tendrán margen de maniobra, en contraposición de gabinetes tecnocráticos o con mayor numero de ministros independientes de lazos partidarios. Para este tipo de análisis, los autores tomaran varios países de América Latina y la implementación de políticas a partir del Consenso de Washington.

Con respecto al caso argentino, Catalina Smulovitz y Liliana De Riz (1990), abordan el tema del presidencialismo en Argentina desde una visión normativa, en contraposición con otros países de América Latina. En este trabajo las autoras, describen el presidencialismo argentino y lo caracterizan como un presidencialismo puro, donde no hay en el texto constitucional, ninguna cláusula institucional que permita delegar o descentralizar la autoridad presidencial. Asimismo las autoras, aclaran la libre disponibilidad que quien ejerce el cargo presidencial posee para nominar a ministros y colaboradores.

Otro trabajo sobre el caso argentino, es el de María Eugenia Coutinho (2007). Esta autora realiza un análisis detallado y comparativo de la Presidencia de la Nación, como un actor colectivo, para el periodo 1989/2001. Si bien el análisis permite conocer y abordar como fueron los cambios dentro de la Presidencia de la Nación, la autora se centra en la Presidencia Institucional y en las agencias que componen la misma, no entrando en la descripción del Gabinete, ni de las Secretarías Presidenciales.

Por ultimo, Miguel De Luca (2011), realiza una breve descripción y análisis de los gabinetes argentinos desde 1983. Si bien el texto, describe y analiza la dinámica del gabinete y compara los distintos gobiernos democráticos, desde Alfonsín a Cristina Fernández, a excepción de Eduardo Duhalde, no profundiza en la conformación de los mismos, ni en la dimensión normativa para ello. Por el contrario, el artículo permite tipificar la relación entre el presidente y sus ministros y cómo se dio la integración de los gabinetes.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

CAPITULO 2: Presidente y Gabinete: el gobierno de Alfonsín y el traspaso de mando.

1. GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN (1983-1989)

1) MODELO ORGANIZACIONAL

1.1) Condiciones Normativas

Las condiciones normativas permiten analizar el marco legal y constitucional que sirvió como base sobre la que erigió el primer gabinete ministerial del retorno a la democracia, bajo la presidencia de Raúl Alfonsín. En este punto se analizará la Constitución Nacional y los artículos que permitían la designación de ministros, las Leyes de Ministerios y los decretos por las cuales se fueron designando los ministros.

1.1.1) Nivel Constitucional

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

La presidencia de Raúl Alfonsín tuvo como norma fundamental la Constitución Nacional de 1853, que fue la que se utilizó para las elecciones presidenciales del mismo año. La constitución daba libertad al presidente para el armado del gabinete. Asimismo, si bien hubo intentos de reformar constitución y de transformar el sistema presidencial, por uno parlamentario o semi-presidencial, lo mismo no ocurrió y la reforma recién tuvo lugar en 1994. Por tanto la presidencia de Alfonsín, estuvo regida por lo establecido en la carta magna de 1853, la cual fijaba una forma de gobierno presidencial, con un mandato de seis (6) años y que dejaba en libertad al presidente para que el mismo designe a sus secretarios o ministros y colaboradores de acuerdo a sus necesidades. Así el inciso 10 del artículo 83 estable que el presidente tiene la atribución por la cual: *"Nombra y remueve a los Ministros Plenipotenciarios y Encargados de Negocios, con acuerdo del Senado; y por sí sólo nombra y remueve los Ministros del despacho, los Oficiales de sus Secretarías, los Agentes Consulares, y demás empleados de la administración, cuyo nombramiento no está*

reglado de otra manera por esta Constitución". La propia constitución nacional, aclara que la designación de ministros y secretarios es una facultad del presidente, sin mediar ninguna otra prerrogativa ni legal, ni constitucional.

1.1.2) Nivel Ley

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo antes citado, el presidente no necesitaba de leyes especiales para designar a sus colaboradores o ministros. A pesar de esto, la Ley N° 23.023, fue la ley que reformó las Leyes de Ministerio N° 22.520 y N° 22.641. La nueva ley se ajustaba a lo establecido en el artículo 5° del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, que permitía al presidente (de facto) legislar y dictar leyes y decretos. Así la Ley de Ministerios por la cual se organizó el primer gabinete del retorno a la democracia, fue dispuesta por el presidente saliente. El proyecto original de dicha ley, establecía que "*este modo de actuar (la reforma de la ley de ministerios) del actual patentiza el estricto y fiel cumplimiento del compromiso oportunamente contraído ante la Nación de que la transición institucional se cumplimente de manera civilizada y ordenada*"[5]. Este último párrafo del proyecto de Ley, da cuenta del acuerdo que se estableció entre el régimen saliente y los partidos políticos de llevar adelante una transición ordenada, respetando los requerimiento institucionales básicos de quien resultase electo en las elecciones del 27 de Octubre de 1983. Asimismo, el proyecto de reforma de la Ley de Ministerios, establecía que dicha reforma se fundamentaba en la necesidad de adecuar "*la estructura y competencias del nivel superior del Poder Ejecutivo Nacional a las normas constituciones, receptando las inquietudes aportadas por quienes han de tener las responsabilidades primarias de su orientación y ejecución a efectos de hacer posible la inmediata puesta en marcha del nuevo gobierno*"[6].

La nueva Ley, establecía una estructura básica de gabinete, compuesto por los siguientes Ministerios:

- Interior;
- Relaciones Internacionales y Culto;

[5] Proyecto de Ley N°23.023, en Boletín Oficial 14/12/1983.
[6] Proyecto de Ley N°23.023, en Boletín Oficial 14/12/1983.

- Defensa;
- Economía;
- Obras y Servicios Públicos;
- Educación y Justicia;
- Trabajo y Seguridad Social;
- Salud y Acción Social.

De esta forma establecía las siguientes secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación:

- General;
- de Planificación;
- de Inteligencia de Estado;
- de Información Pública;
- de Función Pública.

La Secretaría General, a su vez tenía rango y jerarquía de Ministerio, mientras que las otras Secretarías (4), tenían rango de Secretaría de Estado.

Universidad de SanAndrés

1.1.3) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativas

A pesar de la Ley N° 23.023, que establecía la estructura básica de ministerios y secretarías, durante este mandato los ministros y secretarios fueron designados a través de decretos del presidente. De acuerdo a lo citado en el apartado anterior y a lo que establecía la Constitución Nacional, el presidente designó a todos sus ministros, secretarios y subsecretarios por medio de la firma de decretos.

El decreto N° 1/83 designó al Ministro del Interior, en la figura del Sr. Antonio Tróccoli. Los decretos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de 1983 designaban a los Ministros de Relaciones Internaciones y Culto, Defensa, Economía, Obras y Servicio Públicos, Educación y Justicia, Trabajo y Seguridad Social y Salud y Acción Social, respectivamente.

Esta misma modalidad se utilizó para designación de los Secretarios de Estado y el Secretario General, como así también las secretarías y subsecretarías. Los cambios

producidos en el gabinete, ya sea por renuncia o por la desaparición física de algún ministro también se llevó adelante bajo esta modalidad. Cabe resaltar que de esta forma se ahorra el tiempo de pasar estas designaciones por el Congreso, haciendo uso de las atribuciones presidenciales, como ya se citó anteriormente.

1.2) Paradigma Organizacional

El gobierno de Alfonsín, fue en gran medida una continuación de otros procesos políticos democráticos anteriores (1973-1976) y en gran medida mantuvo el tipo de paradigma organizacional de los últimos 50 años, como fue la Matriz Estado Céntrica (MEC). Para Marcelo Cavarozzi (1996) los aspectos económicos de la MEC pueden ser resumidos con las siguientes características *industrialización sustitutiva, la economía cerrada o semicerrada, la regulación estatal de los mercados y el patrón de inflación «moderada»* (Cavarozzi, 1996: 94). Desde esta perspectiva, el gobierno de Alfonsín mantuvo estos patrones, al menos durante los primeros años, luego de 1987 y el fracaso del Plan Primavera y el estallido de la crisis económica, el patrón de inflación se desbocó. Según Cavarozzi, Argentina y Brasil sufrieron a partir de los '80, procesos de «*ajuste caótico*» que agudizaron los efectos del agotamiento de la MEC, entrando en recesión y llevando a altos niveles de inflación, *de marginalidad económica y social*. La Matriz Estado Céntrica, tuvo como pilar fundamental una relación entre el Estado y el mercado, donde el primero tenia poder de regulación sobre el segundo a partir de un control político del mercado.

Por otro lado, el diseño institucional y la Matriz Estado Céntrica se conjugaron con un sistema burocrático amplio y extendido en toda la administración pública, con un alto grado de independencia y en muchos casos sin preparación técnica especifica. Esto no quiso ser reemplazo de manera inmediata, aunque sí existieron proyectos para mejorar la misma, como fue el caso de los Administradores Gubernamentales (AG), que veremos mas adelante o de transformarla a partir del traslado de la "*capital a Viedma y refundar la administración pública*" (Thwaites Rey, 2001: 2). Estos intentos, aunque valiosos, no modificaron la estructura organizacional y burocrática tradicional y como plantea Cavarrozi llevó a que "*diferentes agencias y «anillos burocráticos », actuaron a menudo de manera no coordinada y tomaron decisiones en favor o en contra de distintos intereses y*

orientaciones", lo que demuestra la falta de una burocracia profesional, pero sobre todo el agotamiento de la MEC en el plano económico y la demostración de que la relación entre la sociedad civil y el Estado, es la dimensión política fundamental para el funcionamiento de la MEC. La no coordinación de las agencias estatales o la creación de agencias paralelas, llevaron a la dispersión de recursos y a la falta de una dirección clara en la administración.

En definitiva, es difícil establecer cuál fue el vínculo entre la MEC y los gabinetes, en tanto la misma plantea para el Estado un rol y no una organización. Ahora, si presuponemos que los roles orientan tipos de organizaciones, y la MEC del gobierno alfonsinista era la continuación de procesos democráticos anteriores, el margen de maniobra para reformar la estructura ministerial, más allá de la limitación de 8 (ocho) ministerios, fue relativamente baja.

1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado

Durante todo el proceso que caracterizó al gobierno de Alfonsín, la relación entre lo público y lo privado, estaba relegada a una Matriz Estado Céntrica (Cavarozzi: 1996) como ya vimos, donde era el Estado (Nacional) quien detentaba un papel preponderante en los principales temas económicos, sociales y políticos. Si bien, nunca dejó de haber un mercado de capitales y de recursos dinámicos y en funcionamiento, pero estos "*mercados estuvieron sujetos a inducciones y límites*, (…) designados y controlados por el Estado" (Cavarozzi, 1996:95). De esta forma, la regulación de la economía fue política durante este gobierno también, pero sobre todo se reguló el flujo de capital y otras variables necesarias para la acumulación de capital y el crecimiento.

Por tanto, 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, evitando la participación de tecnócratas apolíticos o empresarios en los principales cargos gubernamentales, manteniendo una lógica política a la hora de designar los funcionarios (De Riz, Feldman: 1991).

Universidad de San Andrés

2) GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

2.1) Acciones de Implementación

El nuevo gobierno radical propuso una transformación de algunos aspectos de la administración pública pero evitando las ideas de "*achicar*" el Estado que hacían referencia al régimen anterior. Dentro de estas ideas para modernizar la burocracia estatal, estuvo la creación de un cuerpo de especialistas que pudiesen desempeñarse en distintos roles y lugares de la administración. Así surgió el proyecto de los CAG (Cuerpo de Administradores Gubernamentales). Según Oscar Oszlak, el "*CAG fue visto como un modo de salvar la secular dicotomía política-administració*n" (Oszlak, 1993: 3). La idea de este nuevo proyecto, no era la de entrenar nuevos cuadros para que lleven adelante la tarea de la administración diaria del gobierno, sino por el contrario la creación de un cuerpo que realice y desarrolle ideas innovadoras dentro del ámbito estatal. Para ello se buscaba capacitar perfiles con amplitud de criterio, inteligencia y sentido común, que tuvieran compromiso con la solución de servicios y adhieran hacia los valores democráticos. Según el decreto que creó el programa (N° 3687/84), se fomento y estipuló un nuevo sistema de selección y formación de estos nuevos funcionarios. El mismo fue creado a partir de la experiencia que los funcionarios de la Secretaría de la Función Pública habían tenido en una visita a Francia, y el conocimiento del sistema de la ENA. En palabras de Oszlak, la experiencia de los Administradores Gubernamentales (AG), "*puede ser entendido como uno de los pilares de la estrategia de Reforma del Estado seguida por la administración radical*" (Oszlak, 1993: 4). Son varios los autores y protagonistas de la administración radical, que entendieron que el proyecto de los AG fue uno de los pilares que sustentaron un intento de reforma del Estado por parte del gobierno radical. La idea original del proyecto también incluía la reorganización del régimen de empleo, con objetivo, competencia abierta con evaluaciones regulares, y la instauración de escalafones que permitiera organizar todos los niveles de la administración. Parte de este punto fue retomado luego por la administración del presidente Menen.

El objetivo no era crear una camada de funcionarios que quedaran fijos en las agencias estatales, sino que fueran funcionarios que cambien de agencias según los requerimientos coyunturales, buscando solucionar los problemas que puedan surgir, a partir de

optimización de recursos y de ideas innovadoras. Por último, la creación de este cuerpo, iba a servir de nexo entre los roles clásicos dentro de la administración publica, los políticos y los administrativos, y de permitir una mejor articulación entre las agencias a partir de la movilidad horizontal (Oszlak, 1991). Por otro lado, este programa es una muestra de la idea de organización estatal del gobierno alfonsinista, y uno de los ejemplos de las acciones implementadas para mejorar, reestructurar y democratizar la administración pública; Sin embargo, el CAG estaba pensado para 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 saltear el corsé constitucional que fijaba el número de ministerios en 8[7] (ocho), pero ello sería motivo de una investigación específica y que profundice sobre este punto.

2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones

El nuevo gobierno dispuso el armado de un equipo ministerial que atendiera las principales funciones que eran propias del Estado. Sobre esto cabe resaltar que el Estado argentino tenía una organización acorde al modelo de Estado de Bienestar, que establecía algunas funciones indelegables del Estado para la provisión de servicios como ser la educación, salud, seguridad y justicia. Asimismo, el gabinete estaba conformado por las áreas clásicas de Interior, Economía, Trabajo, Defensa, Obras y Servicios Públicos y Relaciones Internacionales y Culto. Acción Social, no era un ministerio independiente sino que formaba parte del Ministerio de Salud y Acción Social.

A diferencia de las leyes N°22520/81 y N°22461 /81, la nueva ley de ministerios, disponía de una cantidad menor de organismos y acoplaba áreas de acuerdo a los requerido por las

[7] La Constitución de 1853 estableció cinco ministerios, los nombraba y especificaba uno por uno. La reforma de 1898 amplió el numero a ocho, dejando su nominación a la ley ordinaria que quedaría establecida a partir de la Ley N° 23.023. La reforma de 1994 dejó la regulación del numero de ministros a lo que disponga la ley respectiva., pero incorporó al jefe de gabinete de ministros.

nuevas autoridades. Por tanto se eliminaron por lo menos dos Ministerios: Justicia, (que paso a ser parte de Educación) y Acción Social, que se sumo al de Salud.

2.1.2) Nivel de variación del organigrama presidencial

La nueva Ley de Ministerios que se sancionó para el gobierno que asumió el 10 de Diciembre de 1983, establecía algunas modificaciones importantes con respecto a la denominada "ley" que los militares se dieron para el funcionamiento del gobierno de facto. La "ley" del gobierno militar, tenía una estructura básica de diez (10) ministerios (Interior, Relaciones Internacionales y Culto, Economía, Defensa, Justicia, Educación, Trabajo, Salud y Medio Ambiente y Acción Social) y cinco (5) Secretarías dependientes de la Presidencia (General, de Planificación, de Cultura, de Información Pública y de Información de Estado, luego modificada por la Ley N°22641 de Inteligencia de Estado).

El nuevo armado comprendía sólo ocho (8) ministerios (Interior, Relaciones Internacionales y Culto, Economía, Defensa, Educación y Justicia, Trabajo, Salud y Acción Social) y cinco (5) secretarías: General; de Planificación; de Inteligencia de Estado; de Información Pública y de Función Pública). El principal cambio en cuanto a los ministerios es la fusión de Educación con Justicia y de Salud con Acción Social.

Con respecto a la Secretarías, el principal cambio es el pasaje de la Secretaria de Cultura, dependiente de la Presidencia de la Nación, al ámbito del Ministerio de Educación y Justicia. De esta forma el Decreto N° 86/1983, se designó al Sr. Carlos Gorostiza, un conocido dramaturgo, a cargo de la Secretaria de Cultura, dependiente del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación.

2.2) Transferencia de competencias

Junto con los cambios o variaciones ministeriales se dieron también cambios o transferencias de funciones, que acompañaron y fundamentaron las variaciones. El primer

gobierno democrático, como veremos, implementó algunos cambios con respecto al gobierno anterior y reacomodó el gabinete y las secretarías de acuerdo a ello.

2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental

La principal transferencia durante el gobierno de Alfonsín, fue la que generó la creación de la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación el 23 de Mayo de 1986. Esta incorporación que aumentó de cinco a seis las Secretarías Presidenciales, fue producto de la necesidad de centralizar las actividades que venían desarrollando otras áreas intervinientes en el turismo, a efectos de que el Ejecutivo cuente con un área que contribuya al logro de los planes del gobierno. Las áreas que fueron nucleadas en Turismo, según el Decreto 739/86, fueron la Dirección General de Turismo Social dependiente de la Secretaria de Deporte del Ministerio de Salud y Acción Social y las unidades "*que conformaban la ex Subsecretaria de Turismo de acuerdo a la estructura orgánica aprobada por Decreto N° 1391 aprobado el 3 de Mayo de 1974*" (Decreto 739/86). Estas transferencias, permitieron al gobierno la creación de la única área por fuera de la estructura aprobada en 1983 que realizó el primer gobierno democrático. El resto de las áreas no sufrió ningún tipo de transferencias relevantes y que impacten en la estructural ministerial.

Universidad de SanAndrés

2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental

Algunos de los cambios más importantes con respecto al gabinete que lo precedió, es decir durante el gobierno militar, fueron las áreas de Justicia y Acción Social, el primero dentro de la orbita de Educación y el segundo al Ministerio de Salud. Asimismo dentro del Ministerio de Educación, fue incluida el área de Cultura, como una Secretaría más, dejando de ser Secretaria de la Presidencia.

La Secretaría de Justicia, fue anexada al Ministerio de Educación, quedando éste como Ministerio de Educación y Justicia. Esta área había pasado a ser Ministerio en 1971, se mantuvo en ese rango en 1973, 1974 y 1981. La última Ley de Ministerio del Proceso de Reorganización Nacional, la Ley Nº 22.450, establecía al Ministerio de Justicia compuesto por dos subsecretarías (Justicia y Asuntos Legislativos, por Decreto Nº 539/1981).

Asumido el gobierno de Alfonsín la nueva ley establecía un Ministerio de Educación y Cultura con las siguientes Secretarías: de Coordinación Educativa, Científica y Cultural: de Educación; de Ciencia y Tecnología, de Cultura y de Justicia. Esta Secretaría a su vez contaba con dos Subsecretarías: Justicia y Asuntos Legislativos, respetando el armado del gobierno anterior. Este armado se mantuvo fijo durante todo el gobierno de Alfonsín, con cambios en los niveles de Direcciones Generales, Direcciones y dependencias inferiores. 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 secretarías.

3) CIRCUITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno

El primer gobierno democrático surgido en 1983, planteó un gabinete compuesto por hombres con larga trayectoria partidaria y en la dirigencia radical, "*que habían desempeñados cargos claves en la gestión del presidente Arturo Illia (1963-1966)"* (De Riz 2006: 452), respetando la vieja tradición radical, por la cual para acceder a la gestión pública era necesario una trayectoria partidaria. Este grupo de expertos, estaba compuesto por Germán López, Bernardo Grispun y Roque Carranza, que luego formaron parte del Movimiento de Renovación y Cambio. También formó parte de este grupo, Raúl Borrás, luego Ministro de Defensa de Alfonsín. Todos estos hombres, tenían sus equipos formados en las mismas ideas de un Estado fuerte capaz de sentar las bases de una reconstrucción de infraestructura pública que logre el desarrollo económico (De Riz, 1991: 435). Pero este armado también respondió a una lógica personalista del poder, donde las políticas públicas estaban más ligadas a las trayectorias personales de quienes ocuparon los cargos que a una cuestión programática. Sobre esto De Riz, aclara que las muertes de Borrás, Carranza y López, dejaron a la luz esta situación, cuando no hubo continuidad en los planes iniciales del gobierno. Algo parecido se dio en el caso de Dante Caputo, al frente de Relaciones Internacionales y Culto, quien si bien pertenecía a la facción del presidente (Renovación y

Cambio), también se trataba de un técnico especializado en la materia, quien le podía imprimir una impronta propia a la cartera.

Esta lógica de nombrar ministros especializados[8], que pudieran darle una impronta personal a las áreas, se vio complementada con una forma de ejercer el poder, donde el presidente ocupaba un rol central (más en un país con fuerte tradición personalista del presidencialismo, como es Argentina). Este rol presidencial, en el caso de Alfonsín, se dio a través de una relación personalizada con cada ministro, evitando las reuniones plenarias y siendo este quien trataba con cada ministros por separado (De Luca, 2011: 33). Asimismo, como veremos más adelante, existió un suerte de "*mesa chica*" del presidente, donde no confluían los ministros, sino técnicos especializados o agentes partidarios, que tomaban las decisiones sin participación de los ministros. Asimismo, no se realizaron casi reuniones de gabinete donde los ministros discutieran sobre cómo implementar políticas o cuales llevar adelante. En el caso económico, la falta de consenso dentro del gabinete llevó a que en muchos casos la discusión girase en torno a cómo corregir errores de alguna política, que en muchos casos demoraban la toma de decisiones (De Riz 2006: 458). 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 asimismo era el líder del partido gobernante. Esta situación, facilitó mucho las iniciativas a desarrollar.

Universidad de San Andrés

3.1.1) Modelo de toma de decisiones

El presidente siempre ocupó, dentro el gabinete, pero sobre todo dentro del partido, un rol central y de desempate, por sobre el resto de las corrientes internas. Esta situación permitía centralizar y personalizar la toma de decisiones, que se vio fomentada por la falta de un sector partidario capaz de desafiar este poder o de imponer ministros y decisiones al presidente. Esta virtual situación de empate entre corrientes, dio más lugar al presidente, el cual no resignaba ni control dentro del gabinete, ni control dentro del partido (De Riz,

[8] Los "Ministros especializados" serían aquellos que tienen amplia experiencia en un tema específico vs. Un "Ministro Generalista" que no estaría enfocado en un tema programático, sino en cuestiones más bien generales o eminentemente políticas. Por lo general, la bibliografía que trabaja el tema "carreras políticas" tiende a demostrar que aquellos presidentes que previamente fueron gobernadores, tienden a replicar en la presidencia sus "ministros especializados" de áreas específicas de sus provincias. En este caso, Alfonsín es el único Presidente de la serie 1983-2007 que no había sido gobernador ni tenía experiencia ejecutiva.

2006: 454). Asimismo, esta lógica presidencial de dar lugares clave a hombres importantes dentro de la Conducción Nacional del partido (como Storani, Tróccoli, Borrás) permitió que las decisiones del presidente, no fueran criticadas por los radicales, permitiendo que las decisiones de "políticas a implementar" se despolitizaran, politizando si las ejecución de las políticas, restando nivel de maniobra a los dirigentes dada la composición interna de los ministerios (De Riz, 2006: 454).

3.1.2) Conformación del gabinete

La conformación del gabinete estuvo hegemonizada por una lógica partidista. La Unión Cívica Radical, como única vencedora de las elecciones nacionales, dispuso por tanto el armado de un gabinete de acuerdo a las necesidades y requerimientos del presidente, pero también que respete las distintas líneas partidarias. Estos ideales permitían la configuración de un gabinete con pluralidad de voces y no dominado por el sector partidario del presidente. Igualmente, y como plantea Linz, a ser el presidencialismo un juego de suma cero, donde hay un único ganador que no tiene que negociar los cargos del gabinete con otros competidores, como ocurriría en un sistema parlamentario (Linz, 1994), permitió a Alfonsín, decidir de manera unilateral al conformación de su equipo de gobierno. Sobre esto es importante resaltar los ideales de pluralismo, moderación y democracia que quien fue electo presidente tenía como norma fundamental.

De esta forma, algunos ejemplos permiten ver el armado plural y la idea de sumar a distintas líneas partidarias en el gabinete. Carlos Alconada Aramburú, quien se desempeñó como el primer ministro de Educación y Justicia de la gestión radical, era un histórico dirigente del sector afín a Ricardo Balbín, la llamada "*Línea Nacional*". Esta corriente era opuesta a la corriente liderada por Raúl Alfonsín, que provenía de "*Renovación y Cambio*". Por otro lado el primer Ministro del Interior, Antonio Tróccoli, también pertenecía al ala más conservadora del partido, es decir al sector balbinista. Por el contrario, el sector de Renovación y Cambio, que había surgido como opuesto al ala conservadora en los años '70 y cuyo líder era Raúl Alfonsín, impuso los ministros de Defensa (Raúl Borrás), Economía (Bernardo Grispum), Obras y Servicios Públicos (Roque Carranza), Trabajo y Seguridad

Social (Antonio Mucci). Por su parte, Dante Caputo (Ministro de Relaciones Internacionales y Culto, durante casi todo el periodo alfonsinista), si bien pertenecía al grupo más cerca de colaboradores del presidente desde los años '70, el mismo era un reconocido intelectual y asesor en materia de política internacional. Por tanto su inclusión en el gabinete respondió en mayor medida a estas cuestiones. Por último, completaron el gabinete, Aldo Neri, más cercano al presidente, pero no obstante ello, un especialista para el Ministerio de Salud y Acción Social.

El primer gabinete radical, estaba compuesto, en su mayoría por ministros del mismo sector político que el presidente, aunque se dio lugar en áreas relevantes para el otro sector partidario. El Ministerio del Interior, es una de las áreas más políticas del gobierno y el Ministerio de Educación y Justicia, tenía bajo su órbita la política educativa y de justicia nacional, y de él dependían todas las escuelas públicas, las universidades nacionales y los terciarios.

Por otro lado, y aunque no hay ninguna cláusula que así lo indique, no se dio en el primer gabinete ministerial un armado que respete el federalismo, sino que más bien primó una lógica partidaria incluyendo líderes de distintos sectores o bien especialistas, que en su mayoría eran o de la Capital Federal, o la provincia de Buenos Aires, los presidentes suelen sobre representar a 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 gobiernos provinciales y esto le posibilitó mayor margen de maniobra al presidente, (Armendáriz en la Prov. De Buenos Aires, Angeloz en Córdoba, Viglione en Chubut, Montiel en Entre Ríos, Llaver en Mendoza, Barrios Arrechea en Misiones y Álvarez Guerrero en Rio Negro)[9]

Por otro lado, y 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. Este sentido, Troccoli fue remplazado por Enrique "Coty" Nosiglia, en Interior. Este último era uno de los jóvenes dirigentes de la Junta Coordinadora Nacional. Rodolfo Terragno, remplazó a Pedro Trucco

[9] Atlas Electoral de Andy Tow. http://towsa.com/andy/totalpais/1983g.html

en Obras y Servicios Publicas. Terragno era un reconocido dirigente de la Capital Federal. En Economía, continuó Juan Vital Sourrouille, quien había remplazado a Grinspum en el ’85 y lanzado el Plan Austral. En Trabajo, Alfonsín, resolvió remover al Ministro sindical (Carlos Alderete) y decidió nombrar a Ideler Tonelli, un viejo frondicista, compañero de bancada de Alfonsín en los ’60, pero sobre todo, un hombre con cintura política y capacidad de negociación con todos los sectores. Asimismo, Alfonsín intentó incluir algunos políticos que habían resultado derrotados en las elecciones provinciales, como el ex gobernador de Misiones Ricardo Barrios Arrechea, en Salud y Acción Social, remplazando a Conrado Storani. El último cambio, fue en Educación y Justicia, donde el presidente resolvió remplazar a Julio Rajneri, que en 1986 había sucedido a Alconada Aramburu, y colocar a un hombre de confianza de Dante Caputo, Jorge Sábato, un dirigente de poco peso y que ni bien asumió se enfrentó con la Iglesia Católica al no querer jurar por la biblia por ser agnóstico. Por último, fueron confirmados en su puesto el Canciller Caputo y Horacio Jaunarena, quien remplazó a German López quien debió renunciar por problemas de Salud en 1986, luego de ocupar el lugar que habían dejado Raúl Borras primero y Roque Carranza, después. Ambos fallecieron en el cargo. Jaunarena, era un hombre de confianza de Alfonsín, pero sobre todo porque contaba con el apoyo de los Jefes Militares, siendo esta un área sensible luego del Juicio a las Juntas y las sucesivas asonadas militares.

Universidad de SanAndrés

3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

La relación entre el presidente y su gabinete varía según el estilo que cada presidente le implica a dicha relación, pero también del estilo de gestión, el tipo de gabinete y las trayectorias políticas de los ministros. Así la forma en que el presidente decide su grupo de colaboradores y ministros, pero también la forma en que se relacionará con estos, es vital para analizar cómo fue la dinámica entre el presidente y el gabinete.

Durante el gobierno de Alfonsín, el gabinete como ya se dijo, respondió a criterios partidarios, estando el mismo integrado por líderes partidarios de distintas vertientes. Si bien, Alfonsín intentó dar claras muestras de apertura y pluralismo en la gestión gubernamental, su relación con el gabinete no respondió necesariamente a este tipo de

relación, sino que por el contrario se trató de una relación personalizada con cada ministro. Durante su gobierno "*Alfonsín privilegió un tipo de relación radical con su gabinete, un esquema de trato personal y directo con cada uno de sus colabores directo inmediatos, donde él se reserva 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). Este tipo de relación, por tanto, sirvió para que el gabinete no fuese visto como un ámbito privilegiado para la toma de decisiones, sino que estas se tomaban en el despacho del presidente, en reuniones personalizadas con los ministros en particular. Asimismo, De Luca plantea que este tipo de relación radial se vio conjugado con cónclaves paralelos con "*grupos reducidos*" de asesores, sin la presencia del ministro del área en cuestión. Este grupo de asesores, llego a conformarse como un "*gobierno paralelo*" que servía como nexo entre el gobierno (o el presidente) y distintos grupos políticos, opositores o sindicales.

Asimismo, durante los cuatro primeros años, fueron casi inexistentes las reuniones de gabinete. No se realizaron reuniones que sirvieran como plenario o permitieran la discusión y acuerdo de políticas globales a desarrollar. Esta situación, sumado al "*gobierno paralelo*" que actuaba desde atrás, llevo a que en algunos casos los propios ministros se enterasen de políticas a desarrollar (incluso en sus áreas) por la prensa o bien poco antes de ser anunciadas. De Luca, aclara que hasta 1987 los ministros de las diferentes carteras ministeriales "*tendieron a cumplir sus funciones como jefes de despacho antes que como miembros de un grupo o escuadra ejecutiva*" (De Luca, 2011: 42).

La primera experiencia presidencial en la Argentina, sirve como base para el análisis de los gobiernos que siguen, debido al armado del gabinete y la sanción de leyes para la estructuración del mismo. Si bien, la estructura del gabinete se mantuvo estable durante todo el periodo, muchos fueron los cambios en las titularidades de los ministerios, debido a la muerte o renuncia de los ministros o a cambios derivados de situación políticas o coyunturales determinadas.

2. GOBIERNO DE CARLOS MENEM (1989-1995)

1) MODELO ORGANIZACIONAL

1.1) Condiciones Normativas

Las condiciones normativas que analizo aquí serán semejantes a las del apartado anterior, y también permitirán un análisis del marco legal y constitucional que fue la base de sustentación normativa del armado ministerial de la presidencia menemista. Al igual que en el gobierno de Alfonsín, el nuevo gobierno se basó en tres herramientas normativas: las prerrogativas de la Constitución Nacional, que permitan la designación mediantes decretos, siendo este la segunda herramienta normativa relevante. Los decretos permitían no sólo designar ministros, sino también modificar áreas y cambiar organigramas. La última herramienta es la Ley de Ministerios. Menem al igual que Alfonsín, asumió su mandato con una ley heredada del gobierno anterior y decidió no modificarla hasta casi la mitad de su primer mandato.

Universidad de SanAndrés

1.1.2) Nivel Constitucional

Al igual que en la presidencia de su predecesor, la primer presidencia justicialista, se rigió por la Constitución Nacional de 1853/60, que estuvo en vigencia durante todo el primer mandato del Carlos Menem. La constitución otorgaba al presidente la libertad absoluta para el armado del gabinete, como ya se dijo anteriormente. Esta constitución, fijaba una forma de gobierno presidencial, con un mandato de seis (6) años y donde el presidente tenía la atribución para designar a sus secretarios o ministros y colaboradores de acuerdo a sus necesidades. Así el inciso 10 del artículo 83 establecía que el presidente tiene la atribución de designar ministros o secretarios, sin estar la facultad reglamentada por otro artículo en la constitución ni ley alguna, dando al presidente libertad absoluta para ello. De este articulo, se valió el presidente para realizar todas las designaciones ministeriales y de secretarios a partir de Julio de 1989.

1.1.3) Nivel Ley

Como se dijo anteriormente, el primer gobierno de Menem se rigió por la misma estructura normativa que su predecesor. No hubo entonces cambio en el nivel Ley. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo antes citado de la Constitución Nacional, el presidente no necesitaba de leyes especiales para designar a sus colaboradores o ministros. A pesar de esto, Menem se ciñó a la ley N° 23.023, que reformó las Leyes de Ministerios N° 22.520 y N° 22.641. La nueva ley se ajustaba a lo establecido en el artículo 5° del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, que permitía al presidente (de facto) legislar y dictar leyes y decretos. Así la Ley de Ministerios por la cual se organizó el gabinete menemista, fue dispuesta por el gobierno de facto antes de dejar el poder y se presume que teniendo presente el acuerdo para la transición ordenada entre los militares y el triunfador de las elecciones de 1983. Cabe recordar que el proyecto de reforma de la Ley de Ministerios, establecía que dicha reforma se fundamentaba en la necesidad de adecuar "*la estructura y competencias del nivel superior del Poder Ejecutivo Nacional a las normas constituciones, receptando las inquietudes aportadas por quienes han de tener las responsabilidades primarias de su orientación y ejecución a efectos de hacer posible la inmediata puesta en marcha del nuevo gobierno*" (Proyecto de Ley N°23.023, en Boletín Oficial 14/12/1983).

La estructura básica del gabinete, no tenia cambios sustantivos en 1989, así se mantenían en vigencia los Ministerios de: Interior; Relaciones Internacionales y Culto; Defensa; Economía; Obras y Servicios Públicos; Educación y Justicia; Trabajo y Seguridad Social; Salud y Acción Social.

Si bien se respetaba la Ley, sí se modificó la estructura de Secretarías por medio de decretos. Infiero que esta decisión (la de no modificar la ley) se debió a que entre las elecciones y la entrega del poder (que Alfonsín adelantó, al *resignar* su mandato ante el Congreso) sólo hubo dos meses. Si bien, en 1983 el tiempo fue menor, lo cierto es que la decisión de Alfonsín, de adelantar la fecha de traspaso de mando, se dio a conocer a mediados de Junio de 1989 y la entrega se realizó el 8 de Julio, con sólo dos o tres semanas para llevar adelante la transición. Asimismo, la entrega de mando, no se dio en todos niveles, ya que los nuevos diputados y senadores electos asumieron sus cargos recién en

Diciembre de ese año. Así, 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, donde sólo necesitaba la firma del presidente y el Ministro del Interior. Esto fue así, porque hubo acuerdo entre Alfonsín y Menem durante el período de transición para garantizar mayoría justicialista entre julio y diciembre de 1989.

Las modificaciones en la Ley de Ministerios se dieron recién en 1991, con la inclusión y eliminación de nuevos reparticiones ministeriales. La Ley N° 23.930 de Abril de 1991, establecía los primeros cambios en la estructura ministerial del gobierno. El principal cambio que se dio fue la creación del Ministerio de Justicia, dividendo la órbita de Educación y Justicia y la fusión de Economía y Obras y Servicios Públicos. De esta forma no se aumentó el número de ministros, sino que se fusionaron dos, y se creó uno. Cabe resaltar que para esta altura del gobierno ya regía la Ley N° 23.696 que preveía la reforma del Estado, la cual incluía las privatizaciones de los servicios públicos, dejando 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 de Programación y Coordinación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico. Las mismas ya estaban creados por decreto desde asumido el gobierno menemista, la Ley sólo las incluyó en la estructura del gabinete, y en ese sentido la ley sólo formalizó lo previamente existente.

1.1.4) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativas

El decreto fue utilizado desde el comienzo de la gestión menemista, como una herramienta para la designación de funcionarios. Asimismo, por la vía del decreto se modificaron áreas, se cambiaron funciones, se realizaron cambios en la estructura ministerial y de Secretarías. Un ejemplo de esto, es la creación de la Secretaría de Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha Contra el Narcotráfico. El decreto N° 271, del 17 de Julio de 1989, modificaba la Ley de Ministerios, para la creación de dicha área. Este decreto establecía que esto era posible gracias a lo que establecía la Ley de Ministerios de 1983, en los artículos 10 que estable que "*el Poder Ejecutivo Nacional determinará la*

distribución del personal y bienes muebles e inmuebles que resulte de las modificaciones que introduce la presente ley, como asimismo y con intervención de la Secretaría General, en lo que respecta al organigrama de la Presidencia de la Nación" (Articulo 10, Ley 23.023). De esta manera, el nuevo presidente se valió de una herramienta rápida y eficaz para la designación o cambio de la estructura ministerial, sin necesidad de pasar por el Congreso de la Nación.

Asimismo, fue mediante decretos, que el Presidente de la Nación 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. Por este medio, el presidente decretó el "*ordenamiento*" de la Ley N° 22.520 del año 1983, para dar un sustento legal al gabinete ministerial.

Este decreto no modificaba mucho el organigrama del gabinete sino que consolidaba lo ya actuado en 1991. Así el decreto establecía siete ministerios: Interior, Defensa, Economía y Obras Publicas, Justicia, Cultura y Educación, Salud y Acción Social y Relaciones Internacionales y Culto; y ocho Secretarías de presidencia: General, Legal y Técnica, Planificación, de Inteligencia de Estado, Función Pública, Medios de Comunicación, Ciencia y Tecnología y de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

El cambio sustancial con respecto a la Ley de 1983, y la de 1991, era que este decreto cambiaba las jerarquías, de la Secretarías de los Ministerios a Subsecretarías. Asimismo se detectaban cambios notables en algunas Secretarías y reasignación de funciones. Por último el Decreto N° 438/92, que fue publicado en Marzo de 1992, sirvió como "*ordenador"* de la Ley de Ministerios y organizó el gabinete, que se mantuvo casi sin alteraciones hasta 1999. Asimismo, este decreto sirvió como punto de apoyo para todas las leyes y decretos de los gobierno sucesivos, ya que organizaba la estructura interna de los ministerios y las funciones de las diferentes áreas.

1.2) Paradigma Organizacional

El nuevo gobierno, tuvo como eje central la Reforma del Estado, desde varios puntos clave, en primer lugar el achicamiento del Estado a partir de la privatización de empresas públicas, la descentralización y la reorganización de las estructuras estatales. Esto se dio en medio de las reformas y los cambios en el sistema global a partir de, por un lado la caída del Muro del Berlín, y por otro los requerimientos de los organismos internacionales, influenciados por los cambios en Estados Unidos y Reino Unido principalmente. Así, el nuevo paradigma pasaba de viejo paradigma burocrático a un paradigma gerencial. Este sentido, el nuevo gobierno dio lugar a la gerencia técnica de las grandes empresas en algunos cargos, y sobre todo el descontento de la gente con respecto a la clase política para imponer técnicos y empresarios en cargos claves. Las reformas no sólo abarcaban la reducción estatal, sino que también planteaba cambios intergubernamentales, dentro de las dependencias públicas, buscando esquemas más eficaces y eficientes. En este sentido la Nueva Gestión Pública, fue el paradigma que marco gran parte del gobierno menemista, y que influyo en el armado ministerial. Según Bresser Pereira, la Nueva Gestión Pública (o el New Public Management), tiene que ser analizado desde dos ópticas, la primera que deriva de la economía institucional, que busca nuevos principios administrativos tendientes a incluir al usuario y buscando la transparencia y conectividad; la segunda visión que es más amplia e incluye la aplicación de principios gerenciales del sector empresarial al sector público (Bresser Pereira: 2001).

Por otro lado, la inclusión de técnicos respondió a dos factores. En primer lugar y como señala Camou (Camou: 1997), la inclusión de técnicos a la funciones publico permitió motorizar la misma, sobre todo por los mismos habían sido parte de las organizaciones públicas o privadas que habían realizado los diagnósticos (por fuera del Estado) que incluían esas reformas. Así, los *tecnócratas* fueron quienes verdaderamente llevaron adelante el proceso de reformas. En segundo lugar, se creía que y como plantea Thwaites Rey que 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 obligo a la configuración de nuevos equipos, contratando expertos a través de la modalidad de consultoría, cuyo principal financiamiento venia de los organismos internacionales de crédito, como al Banco Mundial. Así y en términos de Camou (Camou: 1997) no sólo cambio el *qué* y cómo hacer sobre todo en materia de política económica y

administración estatal, sino que también cambio el *quien*, por la inclusión de actores privados, equipos técnicos e instituciones privadas a la tarea de la administración pública.

1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado

Este punto representa un tema importante en la primera presidencia de Menem. En primer lugar porque a diferencia de lo expresado en la campaña, el nuevo presidente rompió con una tradición histórica del peronismo, como era la centralidad del Estado y una distancia con los capitales privados. El presidente, ni bien asumió designó en su gabinete un empresario del grupo Bunge y Born (B&B). Miguel Ángel Roig, fue el elegido por Menem para hacerse cargo del Ministerio de Economía. Asimismo, durante todo el lapso entre las elecciones presidenciales (celebradas el 14 de Mayo 1989) y la asunción presidencial (el 08 de Julio de ese año), los principales operadores del nuevo presidente y este en persona mantuvieron reuniones con sectores del empresariado, pero sobre todo con el grupo B&B, al punto de que el plan económico del nuevo gobierno fuera confeccionado por los principales directivos de este holding. Esto, marca el quiebre entre le lo prometido durante la campaña y lo efectivamente realizado durante el gobierno, mostrando la entrada de sectores empresariales a lugares claves del gabinete como el empoderamiento formal del empresariado no ya como actores con influencia, sino con capacidad de ejecutar políticas públicas.

Asimismo y continuando el análisis de Oszlak (1999), sobre las esferas público y privado, es importante resaltar que a partir del menemismo hubo un corrimiento de las esferas publicas y privadas. Así los procesos de privatización y de descentralización han modificado la relación entre estas esferas. Estos procesos deben ser entendidos en el sentido de que tanto las privatizaciones como la descentralización han intentado restructurar la burocracia, pero sobre todo, y como marca Oszlak, las privatizaciones de empresas públicas sirvieron para modificar de manera irreversible los acuerdos institucionales entre la sociedad y el estado, dándole más lugar a los privados y al mercado en cuanto a la resolución y administración de estos servicios. De esta forma, se reasignaron

responsabilidades que antes pertenecían al sector público, y ahora pasaban a ser parte del sector privado.

Por otro lado, se creyó que la descentralización servía para eliminar grandes sectores de la burocracia, achicando el Estado y dotándolo de mayor eficiencia, como sucedía con las empresas privadas. Pero, lo que realmente sucedió fue que muchas áreas pasaron a las provincias. Si bien las privatizaciones achicaron la planta funcional y las tan mentadas reformas del estado, hicieron que la planta de funcionarios y de empleados se achicara, a costa de dar más lugar a los privados para la realización de muchas tareas a partir de la tercerización. Por ultimo, el proceso de reforma, pero sobre todo de privatizaciones no fue a partir de la "*autonomía estatal*", sino que por el contrario se realizo con un alto de grado de informalidad y en connivencia con los capitales privados, los cuales participaron tanto del procesos de reforma, como de los beneficios que este trajo. Así, las esferas públicas y privadas se confundieron al punto que quienes debían llevar adelante las privatizaciones, eran en gran medida parte del "establishment" económico y social que estaba interesado en comprar las empresas públicas. Según Oszlak, esto debería haber sido al revés, ya que se considera que para llevar adelante este tipo de procesos es necesaria una capacidad estatal autónoma, pero sobre todo contar con capacidad administrativa y técnicas dentro del Estado.

En este apartado es importante no mezclar los niveles analíticos, es decir "lo estatal" con lo "gubernamental" y para ello es importante destacar que el profundo cambio operado en el primero no necesariamente impactó de la misma manera en el segundo, y que su caracterización sirve para contextualizar.

2) GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

2.1) Acciones de Implementación

El Decreto 435/90, resolvió "*suspender*" las Secretarías dependientes de los Ministerios, convirtiendo las mismas en Subsecretarías, con un máximo de treinta dos, según la letra del decreto. De esta manera, el objetivo era reducir las reparticiones dentro del ejecutivo para

poder achicar el nivel de gastos de la administración, pero sobre reducir el número de funcionarios. Así, el nuevo escalafón iba de Ministro a Subsecretario, evitando el nivel de secretarios. La Reforma del Estado, necesitaba asimismo una serie de funcionarios dispuesta a llevar adelante este proceso, lo cual obligo a despolitizar gran parte de los cargos, cubriéndolos por técnicos. Sobre esto Marcos Novaro entiende que las reformas que se llevaron delante de 1989, obligaron al presidente, *"a tomar distancia de su coalición electoral"* (Novaro, 1999: 55) y sobre todo del partido. De esta forma, para Novaro el gobierno buscaba ganar autonomía para conseguir formar una coalición de apoyo más amplia para el nuevo rumbo económico y estatal. En este plano, el gobierno justicialista llevó adelante 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).

2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones

El primer gabinete peronista, no tuvo grandes cambios en su estructura básica. El cambio principal fue la creación de una nueva Secretaría de la presidencia (Programación y Coordinación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico). No hubo cambios significativos en los ministerios, manteniéndose la estructura anterior. Si bien se creó una sola nueva Secretaría de la Presidencia, se le dio rango de Secretaría a la Subsecretaría de Legal y Técnica y se cambió de organismo a Ciencia y Tecnología, que paso de pertenecer a Educación y Justicia a depender de la Presidencia de la Nación. Ampliando en tres el número de Secretarías dependientes del Presidente.

Los cambios más significativos comenzaron a darse a partir de 1990, donde se crearon nuevas áreas y se eliminaron otros. El Ministerio de Obras Publicas, como ya se dijo, fue pasado a la órbita de Economía. Por otro lado se creó el nuevo Ministerio de Justicia, lo cual modificó la estructura de Educación, del cual dependía, quedando éste como Ministerio de Cultura y Educación.

Estos cambios respondieron en gran medida a cuestiones coyunturales. La creación del Ministerio de Justicia, respondió según el decreto de promulgación y de organización del

área a la necesidad de atender el despacho de los asuntos relacionados con esa área de gobierno. Asimismo se afirma la necesidad de contar con un área específica para atención de los deberes del área como producto del Programa de Reforma Administrativa, dado el grave estado de desorganización administrativa. Así, el Ministerio de Justicia, iba a jerarquizar el área, dotando la independencia, presupuesto y recursos a efectos de alcanzar un mayor grado de eficiencia en las acciones asignadas.

El mayor grado de creación de organismos se vio en las Secretarías dependientes de Presidencia de la Nación. Es posible pensar que la creación de un mayor número de Secretarías de la Presidencia, respondiera al estilo centralista y jerarquizado del presidente Menem, que de esta forma se aseguraba un mayor control sobre algunas aéreas que dependían directamente de él. En este sentido, en 1991 se creó la Secretaria de Deportes de la Presidencia de la Nación, aduciendo la necesidad de *centralizar* la definición e implementación de políticas especificas en el *más alto nivel de decisión nacional (*Decreto 382/90). Esto, permite ver, como se centralizaban ciertas decisiones que dependían sólo del presidente. Asimismo, se creó ese mismo año, la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano, teniendo presente la creciente preocupación internacional en la materia y el desarrollo de áreas semejantes en otros países. En este sentido, se justifica la creación de dicha área dentro de la Presidencia, a efectos de que esta última cuente con un organismo o ambiente que oriente, coordine y disponga todas las acciones en la materia.

Esta lógica, de creación de áreas dentro del la Presidencia, responde a la necesidad de contar con áreas con el *máximo nivel de decisión gubernamental* y jerarquía. Todas las creaciones fueron realizadas a partir de la vía del Decreto, haciendo uso de la potestad del presidente de designar y decidir las áreas que crea necesario para que lo asistan en la gestión de gobierno.

2.1.2) Nivel de variación del organigrama presidencial

Si se analiza la variación de un gabinete a otro, entre Alfonsín y Menem, es fácil arribar a la conclusión que el Gabinete de Ministros se mantiene estable a grandes rasgos. Salvo contadas excepciones y cambios coyunturales, hay una estructura básica de funcionamiento que no ha tenido grandes cambios. Esta estructura está compuesta por los ministerios de:

Interior, Defensa, Relaciones Internacionales y Culto, Economía, Educación (a pesar de los cambios); Trabajo y Salud. Las áreas de Justicia, Acción Social y Seguridad Social, han ido cambiando de un gabinete a otro y ocupando distintas jerarquías.

En el nivel Secretarías de la Presidencia, se mantienen: General, Planificación, Inteligencia de Estado (a pesar de los cambios nominales); Información Pública (o Prensa y Difusión, según el gobierno) y Función Pública. El resto de las Secretarías, como Turismo, creada en 1986 por el decreto N° 739/86, fueron cambiando de lugar o de rango, según los cambios en el gabinete y las ideas básicas de quien ejercía la presidencia. A partir de las modificaciones en la Ley entre 1990 y 1992, se multiplican en número las Secretarías, ya que a las cinco originales se fueron sumando cinco nuevas (Legal y Técnica, que cambio de rango), Recursos Naturales y Ambiente Humano, Deportes, Ciencia y Tecnología; de Programa y Coordinación para la prevención de drogadicción y lucha con el narcotráfico. Este aumento, como ya vimos respondió a la necesidad de centralizar las decisiones e implementaciones de algunas políticas en la figura del presidente.

2.2) Transferencia de competencias

Como ya se vio en otros apartados, no hubo grandes modificaciones de un gobierno a otro, ni transferencias significativas. Salvo la creación de algunas Secretarías, como fue la creación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, que antes pertenecía al Ministerio de Educación y Justicia; la creación de la Secretaría de Programación y Coordinación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra el Narcotráfico. A partir del Decreto N° 438/92, algunas Subsecretarías o Secretarías absorbieron funciones de otras áreas. El cambio fundamental de esta norma, fue que todas las Secretarías dependientes de los Ministerios, pasaron a tener rango de Subsecretarías a partir de lo dispuesto en el Decreto 435/90, según ya se dijo.

2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental

Luego de las reformas en 1990 y 1991, y la creación del Ministerio de Justicia, la fusión de los Ministerios de Economía, Obras y Servicios Publicas, y el de Cultura y Educación, hubo algunas transferencias importantes. La Secretaría de Cultura, paso a la órbita de Educación y Cultura, dejando de ser Secretaría dependiente de la Presidencia de la Nación.

El resto de las Secretarías de la Presidencia, no sufrieron cambios ni transferencias, salvo de nombre como Información Pública, que paso a llamarse Prensa y Difusión. Esta área sufrió modificaciones en sus funciones, ya que se transfería a dicha área, "*los servicios, organismos, empresas y sociedades (….) que se encuentren en otras jurisdicciones y desarrollen actividades referidas a la difusión*", según lo establecido en el Decreto N° 17/89. Excepción de esto fueron aquellas referidas a fines culturales, que se mantuvieron en el área de Cultura, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura.

2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental

Luego de las modificaciones a partir del ordenamiento de la Ley de Ministerios, por el decreto 438/92, sí hubo transferencias importantes entre las Secretarías. Esto respondió a que se resolvió por medio del decreto 435/90, la suspensión de las Secretarías y la transformación de las mismas en Subsecretarías, imponiendo un máximo de treinta dos, distribuidas en todos los Ministerios. De esta manera, hubo que reducir Secretarías, fusionando áreas a efectos de cumplir con el objetivo propuesto. Por ejemplo el Ministerio del Interior, pasó de tener varias Secretarías, a tener cuatro Subsecretarías: la Subsecretaría de Interior, absorbió las funciones de las Secretaría de Provincias y la Subsecretaría de Interior; la Subsecretaría de Acción Política absorbió a las Secretarías de Acción Política y Acción Cooperativa; el resto de las Subsecretarías mantuvieron las funciones de las Secretarías homónimas: Asuntos Institucionales (que absorbió a Derechos Humanos) y Coordinación.

Entre la transferencia de competencias entre un gobierno y otro hay algunos casos que son importantes resaltar: primero la transferencia de la Secretaría de Cultura de Nación, que fue transferida al Ministerio de Educación y Justicia, luego Ministerio de Cultura y Educación.

Por otro lado, este ministerio dejó de tener influencia sobre la Secretaría de Ciencia y Tecnología, que a partir del decreto N°19/89, fue jerarquizada 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 cuente con un asesoramiento inmediato y directo en función de las decisiones a tomar sobre los temas referentes a la misma. Por ello, el cambio si bien no modificó de manera sustancial el organigrama ministerial, fue un caso más donde se centralizó en la Presidencia de la Nación, la toma de algunas decisiones, marcando un estilo de gestión jerarquizado y centralizado.

3) CIRCUITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno

Como ya señalé, Novaro (1999) marca la necesidad del gobierno de la conformación de una coalición que permitiera al presidente Menem, llevar adelante el plan de reformas, que ni bien pasaron las elecciones, el presidente y su grupo más cercano, plantearon la necesidad de llevar adelante estas reformas estructurales en el sistema económico y sobre todo en la estructura estatal. Una clara señal de esto fue el acercamiento entre el electo presidente y el poderoso grupo económico Bunge & Born. Este acercamiento, rompía con una de las banderas clásicas del peronismo de "*combatir al capital*", por lo menos en el plano simbólico. En ese sentido Perón mantuvo estrechos vínculos con el empresariado "nacional", dado que José Ber Gelbard fue ministro de Perón en los años 70; aunque la vinculación con Bunge & Born iba más allá, dado que la empresa era la principal comercializadora de granos y un

Este acercamiento, no fue sólo una cuestión de forma sino que se encargó a este grupo el armado del plan económico que terminara con la hiperinflación, estabilizara la economía y propiciara el desarrollo. Así, el gobierno comenzó con un camino de alianzas con grupos liberales para poder llevar adelante las reformas. De esta alianza, formaron parte los empresarios, técnicos cercanos al peronismo pero también habían formado parte de los equipos económicos del Proceso de Reorganización Nacional, y partidos políticos liberales

como la Unión de Centro Democrático (UCEDE), de Álvaro Alsogaray, quien fue nombrado como asesor para la deuda externa y su hija nombrada a cargo de la privatización de ENTel. De esta forma, el diseño institucional respondió sin lugar a dudas a los requerimientos del nuevo plan económico. En este sentido, esta alianza permitió una base de sustentación tanto en el congreso, como con la opinión publica, ya que como marca Novaro, esta se manifestaba contra "*la clase política*" y "*los sindicalistas*" que eran vistos como los culpables de todo. Sobre esto, Gervasoni aclara que en el plano político, el gobierno menemista, buscó debilitar la alianza con los sindicatos, mientras que "*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). Todo lo cual se vio plasmado en el armado del gabinete y en las políticas implementadas.

3.1.1) Modelo de toma de decisiones

Al tener el gabinete cierto sesgo de confianza entre los ministros y el presidente, ya que muchos de estos tenían una relación personal, anterior a la política, las decisiones fueron en algún punto consensuadas a partir de esta relación. Asimismo, la falta de dirigentes de peso en el gabinete posibilitó que el presidente dispusiera de mayor margen de maniobra para la toma de decisiones. No es menos importante, el hecho de que el presidente dispusiera ministros ligados a los sindicatos (Triacca en Trabajo), la iglesia (Salonia en Educación), y las corporaciones empresarias (Roig, Rapanelli y Cavallo) que poco tenían que ver con la tradición partidaria (Gervasoni: 1998). Esto permitió mayor grado de independencia del presidente para tomar decisiones, en función de los pensamientos e ideas de estos Ministros, quienes influían sobre el presidente. Si bien se privilegió los encuentros con algunos ministros, la toma de decisiones quedó siempre en manos del presidente, quien disponía los cambios de Ministros o los enroques de manera unilateral y de acuerdo a las necesidades.

3.1.2) Conformación del gabinete

La principal particularidad del gobierno menemista, es la designación de ministros sin tener en cuenta la base partidaria o no respetando la historia tradición de la militancia peronista. Si bien el primer gabinete presidencial, estuvo compuesto por integrantes indiscutidos del partido como Ítalo Luder, en el Ministerio de Defensa, o Eduardo Bauzá en el Ministerio del Interior o Julio Corzo a cargo del Ministerio de Salud y Acción Social, el resto del gabinete no respondió a una lógica partidaria, sino que más bien fue por acuerdo con otras fuerzas políticas o grupos empresarios, aún así, ninguno de estos era al momento de asumir un dirigente importante dentro del partido. Así ingresaron Antonio Salonia a Educación y Justicia, que pertenecía al desarrollismo y tenía vínculos con la iglesia, o Domingo Cavallo que era uno de los lazos con el establishment y un técnico reconocido por Estados Unidos, que ocupo la Cancillería, hasta 1991. Completaban el plantel ministerial Miguel Ángel Roig, en Economía que fue un aporte de los empresarios, especialmente del grupo Bunge & Born y Roberto Dromi a Obras y Servicios Públicas, que si bien era cercano al peronismo, ya que se había desempeñado como asesor de Eduardo Menem en el Senado. Dromi, tenía como única finalidad encarar el proceso de reforma de las empresas públicas, a través de las privatizaciones y la reforma del Estado.

Lo más significativo del primer gabinete ministerial de Menem, y atendiendo a los cambios que se fueron suscitando, ya sea por la muerte de algunos ministros (como Roig) o los enroques como pasó con Herman González, Eduardo Bauzá, Domingo Cavallo o Guido Di Tella, es la conformación de un equipo que respondió a tres cuestiones importantes. En primer lugar, la fusión entre un gabinete más técnico con ministros como Cavallo, Roig, Rapanelli, Dromi, León Arslanian (Justicia) o Jorge Rodríguez (Cultura y Educación) con un gabinete mas político con Bauzá, Luder, Triaca, Manzano, Ruckauf y Corach (Interior ambos dos). Estos dos aspectos se fusionaron de manera tal que el gabinete se componía por técnicos en algunas áreas principalmente en Economía, lo cual significó un cambio importante con respecto a su predecesor.

Por otro lado, es importante resaltar la designación de ministros leales al presidente que en muchos casos fueron rotando de ministerio según las necesidades coyunturales del

momento. Ejemplo de esto son Bauzá, Erman González, Julio Mera Figueroa o Manzano. Así Eduardo Bauzá ocupo en la primera presidencia los cargos de Ministro Interior y Salud y Acción Social, respectivamente para luego abandonar el Gabinete y ser Secretario General de la Presidencia y volver en la segunda presidencia como jefe de Gabinete. El caso de Erman González es particular, ya que debido a la cercanía y confianza del presidente, ocupo los Ministerios de Salud y Acción Social, Economía (fue el sexto ministro de economía en 1989 y el tercero en los primeros seis meses de la nueva presidencia), para terminar en Defensa. Estos casos marcan la pauta de que la confianza del presidente era depositada en algunos pocos colaboradores, los cuales iban enrocando su posición de acuerdo a las necesidades que iban quedando vacantes por causas diferentes.

Por último, el gabinete estuvo integrado por un mayor número de Ministros y Secretarios con arraigo territorial y sobre todo con participación de las provincias. A diferencia de Alfonsín, donde sólo se cuentan pocos casos de Ministros que fueron de Capital Federal o la provincia de Buenos Aires, el primer gabinete de Menem (desde 1989 a 1995) contaba con colaboradores cercanos de La Rioja (provincia originaria del presidente, como Erman González y Ramón Hernández en carácter de Secretario Privado (que no forma parte del gabinete), por otro lado, el santafesino Alberto Kohan, como Secretario General de la Presidencia, y Julio Corzo (Córdoba); Bauzá y Dromi que eran de Mendoza y Mera Figueroa de Salta. Asimismo también incluyó a políticos de Capital Federal (Di Tella, Béliz, Oscar Camillion o Carlos Corach) y de la provincia de Buenos Aires (Luder[10], Ruckauf, Arslanián). También hubo de inclusión en secretarías y subsecretarías ministeriales a políticos provinciales según acuerdo con las elites políticas provinciales, como por ejemplo Chaco, Córdoba, Mendoza o Santa Fe.

3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

Mientras que en el gobierno anterior, se expresa la lógica radial del presidente para con los ministros, durante este proceso se impuso una lógica piramidal y centralizada por parte del presidente (De Luca: 2011). Así, la relación del gabinete con el presidente, siempre era

[10] Luder nació en Santa Fé pero desarrolló parte de su carrera política en la Prov. De Buenos Aires.

jerárquica, dependiente del primer mandatario, y derivando para abajo siguiendo la lógica de una pirámide. El único cargo que mantuvo durante el primer mandato cierta relevancia y centralidad por fuera del presidente, fue la Secretaria General que obtuvo rango de ministerio y tenía cierta preeminencia sobre el resto. De todas formas, De Luca aclara que las posiciones eran móviles, y no fijas de acuerdo a las decisiones del presidente. Es notable ver los cambios que se produjeron dentro del gabinete, donde se enrocaban o sacaban ministros según cuestiones coyunturales.

Por otro lado, y marcando una diferencia importante con su predecesor, Menem sí realizaba reuniones de gabinete. Si bien estas no eran de carácter definitivo, ni el ámbito para la toma de decisiones, eran semanales y con gran cantidad de funcionarios, no restringido sólo a los Ministros y Secretarios de la Presidencia. Este hecho marca una diferencia fundamental, ya que permite ver cierta cohesión para la información de las decisiones. Como ya se dijo, estas reuniones tenían más carácter informativo que deliberativo o decisorio. Por caso, luego de la muerte del ministro Roig, el nombre del reemplazante era discutido en una reunión de gabinete llamada de urgencia, con participación de dirigentes, pero sin la presencia del presidente, el cual tomo la decisión con su círculo intimo, desconociendo en muchas casos las impresiones de los ministros. Esto se repitió en varias oportunidades, pero no quitaba importancia a la voluntad del Ejecutivo de reunir al gabinete para brindar información sobre el rumbo del gobierno.

Universidad de San Andrés

<u>CAPITULO 3</u>: La reforma de la Constitución de 1994 y la crisis de la presidencia.

1. GOBIERNO DE CARLOS MENEM (1995-1999)

1) MODELO ORGANIZACIONAL

1.1) Condiciones Normativas

Las condiciones normativas, del primero al segundo gobierno de Menen, no se transformaron sustancialmente, a pesar de la modificación de la Constitución Nacional. Estas modificaciones, 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 modificó ningún aspecto normativo general, y sólo sirvió para complementar y reasignar funciones, pero no se dieron modificaciones en el armado de la estructura ministerial

Universidad de SanAndrés

1.1.2) Nivel Constitucional

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. La nueva constitución establece en su articulo 100: "*El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia*". De esta forma, era el Congreso el encargado de aprobar la estructura del gabinete a través de una ley, pero esto no modifica las disposiciones anteriores. Tradicionalmente, es el nuevo gobierno quien envía la Ley de Ministerios que no sufre modificaciones, pues es una potestad de quien gana las elecciones, armar su equipo de gobierno. Asimismo, el articulo 99 inciso 7) establece que el Presidente de la Nación "*Nombra y remueve a los embajadores, ministros*

plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí sólo 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". Este artículo, es semejante al artículo 83, inciso 3 de la Constitución Nacional previa a la reforma del ´94; Sólo se incluye la figura del Jefe de Gabinete, el cual también era designado por el presidente, *por sí sólo,* y se agregó algo importante: El JGM también puede ser destituido[11] por el Congreso y debe, además, informar obligatoriamente a cada una de las cámaras[12].

Dentro de la reforma, se modificó el mecanismo de utilización de los decretos de necesidad y urgencia, los cuales ahora deberían ser refrendados por el presidente, el Jefe de Gabinete, los ministros y luego ser aprobados por una comisión bicameral del Congreso de la Nación. Esta comisión en la práctica nunca funcionó, por tanto el mecanismo de utilización de los decretos se mantuvo igual.

1.1.3) Nivel Ley

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 el decreto ordenador correspondiente. Asimismo no se sancionaron leyes con respecto a la organización del gabinete, sino que se continuó utilizando el económico recurso del Decreto.

1.1.4) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativas

[11] El ¨ voto de censura ¨ pude provocar la remoción del Jefe de Gabinete y fue incorporado con un mecanismo especial y operativo de control de gestión que tiene el Congreso respecto del Poder Ejecutivo, sin referencias a causales explícitas de remoción por juicio político donde el control alcanza también al desempeño legal del funcionamiento (Art. 53, 59 y 60). Y si se tiene en cuenta que el JGM es el que refrenda los DNU (art. 99 inc. 3) es una figura no menor en términos formales, aunque en la experiencia argentina es casi un ministro más.

[12] Concurrencia al Congreso, interpelación y moción de censura: (Art. 101 CN) ¨ El Jefe de Gabinete debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, por mes, alternativamente a cada una de las camaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 71 (¨Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime conveniente¨

El decreto continuó siendo durante el segundo gobierno menemista, la herramienta clave para la designación de ministros-secretarios y colaboradores. Todas las nuevas designaciones de los ministros y secretarios de la Presidencia de la Nación, fueron realizados mediante decretos presidenciales. El Decreto N° 1/95 del 08 de Julio de 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 a ser designado. Según el decreto de designación del Jefe de Gabinete, el mismo era refrendado por el Escribano General de Gobierno.

Al igual que durante los primeros seis años de gobierno, el decreto fue la herramienta mas fácil y rápida para designar colaboradores en todos los ámbitos del gobierno.

1.2) Paradigma Organizacional

Al igual que los otros apartados, no hubo modificación del rumbo ni cambios en la idea original para la organización del gobierno y la administración del Estado, manteniéndose la línea de acción y el rumbo ya descripto en este mismo apartado, para el primer gobierno menemista.

1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado

De la misma forma que en el apartado anterior, no hubo variaciones en este punto, y el segundo gobierno menemista fue en este punto en particular (como en otro) una continuación y profundización del primer gobierno y sus principios rectores, ya descriptos.

2) GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

2.1) Acciones de Implementación

Universidad de SanAndrés

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 más bien continuación y el manteamiento de los planes ya ejecutados y descriptos anteriormente.

2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones

La creación de reparticiones tampoco varió la organización general del gobierno. El caso más notable es por supuesto, la Jefatura de Gabinete, que fue una creación de los convencionales de 1994. Los ministerios no sufrieron modificaciones alguna, aunque sí se crearon dos nuevas Secretarías de Estado: la de Seguridad y Protección de la Comunidad y la de Desarrollo Social.

A partir de 1985, ya se venía discutiendo la instauración de un sistema semi-presidencial o bien semi-parlamentario que atenuara el presidencialismo. Esta propuesta fue llevada a la convención que reformó la constitución en 1994, sobre todo por el radicalismo encabezado por Raúl Alfonsín. Este último había creado en 1985 el Consejo para la Consolidación de la Democracia, cuyo fin era lograr una reforma del sistema político, que permitiera atenuar la institución presidencial, permitiendo el control efectivo de ejercicio del poder y posibilitar la participación y de otras fuerza políticas en el gobierno. El Jefe de Gabinete, tenía como objetivo entonces ser un *fusible* que diera mayor estabilidad del presidente y permitiera evitar las crisis, como así también desconcentrar las funciones de la presidencia. Lo cierto es que la creación de esta institución no respondió a esta manda, sino que sólo incluyo la figura del Jefe de Gabinete como una figura coordinadora del gabinete y de la administración estatal, y como un brazo ejecutivo en muchos casos del propio presidente. Esta nueva institución como bien dice el artículo 99, inciso 7 de la Constitución Nacional, es designado por el Presidente, de manera unilateral (*por si sólo*), lo cual imposibilita cualquier cooperación de otras fuerzas política en el gobierno o en la designación del mismo.

Entre las atribuciones más relevantes del Jefe de Gabinete según la constitución en su artículo 100 se encuentran:

- " *Ejercer la administración general del país"* (inciso 1);
- *"efectuar los nombramientos de los empleados de la Administración, excepto los que correspondan al Presidente"* (inciso 3);
- *"coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente"* (inciso 5*);*
- *"enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo"* (inciso 6)*;*
- *"Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promuevan la iniciativa legislativa* (inciso 8)*;*
- *"concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar"* (inciso 9);

Por último este Articulo estipula que "e*l jefe de gabinete de ministros no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio"*. Por su parte el artículo 101, estable que el mismo debe "*concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71, puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras*". A pesar de esto, 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 mas que un coordinador del gabinete, sin muchas prerrogativas formales. En el caso de Bauzá, la Jefatura de Gabinete tuvo un rol más político y de coordinación del gabinete, debido a la confianza de este con el presidente pero también por la impronta de este. Por el contrario, Jorge Rodríguez, dio un rol más técnico y neutral, no teniendo tanta injerencia política, y sólo coordinando de manera formal y cabal la actividad administrativa, sin entrar en conflicto con otras áreas del gabinete. Esta situación, hizo que el jefe de gabinete fuera una herramienta más a disposición del primer mandatario para

controlar a su equipo de gobierno, que una pieza para lograr el equilibrio dentro del presidencialismo y controlar al titular del ejecutivo (De Luca 2011: 46; Novaro 2000).

2.1.2) Nivel de variación del organigrama presidencial

Este nuevo gobierno es una continuación del anterior, pues no hubo variación del gabinete, salvo como ya se dijo la inclusión del Jefe de Gabinete y las dos nuevas secretarías.

La variación en los nombres de los ministros respondió básicamente a una cuestión organizacional, ya que algunos cambiaron de lugar o asumieron cargos electivos y esto modificaba el plantel. Eduardo Bauzá, por ejemplo fue designado como Jefe de Gabinete, dejando libre la Secretaria General de la Presidencia. A pesar de este cambio, no hubo más modificaciones en el plantel de gobierno, a pesar de la asunción de un nuevo mandato.

Por último, las variaciones que se dieron fueron producto de la sanción de varios decretos, a partir del año 1992 que devolvían a los ministerios la posibilidad de contar con una estructura funcional con Secretarías y Subsecretarías. Cabe resaltar que el decreto 435/90, resolvió "*suspender"* las secretarías dentro de los Ministerios, imponiendo un máximo de treinta y dos subsecretarías a dividir entre todos los Ministerios, como una acción para lograr achicar el Estado, debido a la Emergencia Económica. Esto limitaba el número de cargos políticos e implicaba el achicamiento de los Ministerios. A partir del año 1992 y 1993, los Ministerios comenzaron a recobrar la organización con Secretarías y Subsecretarías, lo cual variaba y ampliaba el número de funcionarios políticos. El primer ministerio en solicitar dicha transformación fue el Ministerio de Economía, Obras y Servicio Públicos, fundamentando dicho pedido en la necesidad de contar con mayor nivel de decisión para la implementación de las políticas económicas. Luego fueron siguiendo esta modalidad el resto de los Ministerios. Para el año 1995, todos los Ministerios contaban con estructuras jerárquicas que contaban con Secretarías y Subsecretarías en sus carteras.

2.2) Transferencia de competencias

A pesar del la introducción del Jefe de Gabinete a la estructura ministerial, no hubo grandes transformaciones en las estructuras ministeriales. Los principales cambios se fueron dando en años anteriores a la puesta en funciones de la nueva institución. Por tanto, las transferencias de competencias de la nueva cartera, fueron poco significativas.

2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental

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°3/95, dotó de estructura organizativa a dicha área. En esta disposición, se resolvió que la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación, fuera pasada al ámbito de la Jefatura de Gabinete bajo el nombre de Secretaría de Planeamiento.

2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental

Como ya se dijo, salvo la inclusión de la Jefatura de Gabinete y la creación de dos Secretarías de la Presidencia de la Nación (De seguridad y protección de la comunidad y Desarrollo Social) no hubo grandes cambios entre el primer y el segundo mandato menemista.

Universidad de SanAndrés

3) CIRCUITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno

3.1.1) Modelo de toma de decisiones

El igual que en otros apartados, este refleja la continuidad del estilo impuesto por el presidente durante el primer mandato, no habiendo cambios significativos en el estilo y la forma de tomar las decisiones en el Ejecutivo Nacional.

3.1.2) Conformación del gabinete

El gabinete que asumió en 1995, fue la continuación del que venia en funciones desde 1989 con las modificaciones que ya se especificaron. El principal cambio que se dio fue la designación de Eduardo Bauzá como Jefe de Gabinete, dejando libre la Secretaria General de la Presidencia, ocupada por Alberto Kohan. La designación de Bauzá en este cargo respondió a dos cuestiones que ya fueron analizadas: primero la confianza del presidente respecto a este ultimo; en segundo lugar por el tinte político que Bauzá podía imprimirle al cargo.

En 1996 se dio una modificación en la Jefatura de Gabinete, ya que Bauzá debió alejarse del cargo por razones de salud. El nuevo Jefe de Gabinete y que estuvo al frente de la cartera hasta 1999, fue Jorge Rodríguez, quien ocupaba la cartera de Cultura y Educación. Según los diarios de la época[13] esta designación se debió a la relación *equidistante* que Rodríguez mantenía tanto con todos los sectores dentro del gabinete, evitando las disputas y sobre todo con el ala política del gabinete y el equipo económico, eminentemente más técnico. Esta relación equidistante aseguraba la neutralidad de nuevo Jefe de Gabinete con respecto a la diferencias dentro del gabinete. Si bien, el presidente defendió su nombramiento por la trayectoria política del mismo, lo cierto es que aseguraba un equilibrio dentro del gabinete. Asimismo, mientras que Bauzá tenía un rol más político, Rodríguez adquirió un rol más técnico al área, esto también aseguraba la neutralidad, pero sobre todo evitaba las rispideces con el equipo económico conducido por Cavallo.

Al dejar Rodríguez la cartera de Educación fue designada en ese cargo Susana Decibe, quien venía ocupando el cargo de Secretaria de Programación y Evaluación Educativa. Decibe era aparte militante y afiliada al peronismo. Decibe fue la segunda Ministra mujer en la historia argentina (la primera fue Susana Cerruti durante los últimos meses de la presidencia de Alfonsín), pero aparte fue la primera que estuvo un tiempo prolongado en el cargo, ya que completo mas de tres años y medio en el cargo[14].

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

[13] Ver Diarios Clarín y Ámbito Financiero, 9 de abril de 1996.
[14] Si bien esto no tiene vinculación con el tema general del trabajo, es importante tomarlo en cuenta para poder esbozar una justificación de su ingreso a la primera línea de gobierno.

principales centros de estudios y asesoría en materia económica. Fernández, había formado parte del grupo de economistas que se habían formado en Estado Unidos (como Cavallo), era integrante del Centro de Estudios de Macroeconómicos de la Argentina (CEMA), unos de los principales centro de estudios en materia económica, junto a la Fundación Mediterránea (de donde provenía Cavallo) y FIEL. Fernández también tenía lazos con el sector empresario y mantuvo la doctrina neoliberal en materia económica.

3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

La dinámica presidente-gabinete, mantuvo el mismo estilo durante los 10 años de gestión menemista. Según analiza De Luca (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 las reuniones de Gabinete, que según la crónica del Diario La Nación (La Nación: 26/19/1996), eran ampliadas a más de treinta participantes, entre ministros, secretarios de la presidencia, subsecretarios y demás funcionarios. A partir de Octubre de 1996, y luego de una serie de rumores publicados por la prensa a partir de las internas en el gabinete, el Presidente decidió restringir las reuniones a ministros y secretarios de la presidencia "*para evitar filtraciones*". Esto fue analizado como una forma de restarle importancia al gabinete, ya que de esta forma se centralizaba aún más la toma de decisiones y se restaba confianza al equipo de colaboradores. Bajo esta nueva modalidad, el presidente declaro 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 presentó bajo 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 de la Nación.

2. GOBIERNO DE FERNANDO DE LA RUA (1999-2001)

1) MODELO ORGANIZACIONAL

1.1) Condiciones Normativas

El gobierno de Fernando De La Rúa, intentó en un primer momento marcar una diferencia con su predecesor y dar una imagen de transparencia y seriedad en las decisiones gubernamentales. En esta línea, el nivel normativo intento ajustarse a este precepto, para la designación de funcionarios y creación de áreas.

1.1.1) Nivel Constitucional

El nivel constitucional no varió con respecto al gobierno anterior. El nuevo gobierno asumido el 10 de Diciembre de 1999 se rigió con la Constitución sancionada en 1994, que dejaba al presidente en libertad para designar a sus funcionarios, colaboradores y el plantel ministerial que crea necesario, tal como se describió anteriormente. Estas designaciones debían darse en el marco de una Ley que el Poder Ejecutivo enviará al Congreso para su aprobación. Asimismo la Constitución establecía el presidente debía designar un Jefe de Gabinete, como ministros coordinador que lo asistiría en la tarea de la administración estatal. La Constitución por tanto, salvo este último cargo, no obligando al presidente a designar ni un número fijo de Ministros, Secretarios de la Presidencia o Colaboradores. Esto permitió la ampliación del gabinete y la designación y creación de nuevos Ministerios.

1.1.2) Nivel Ley

El 10 de Diciembre de 1999 se sancionó y promulgó la Ley Nº 25.233 o *"Ley de Ministerios"*, que modificaba las anteriores Leyes de Ministerios, modificaba la estructura

del gabinete ministerial y creaba la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta nueva ley establecía una estructura ministerial compuesta por 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 cuales 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 de Programación y Coordinación para la prevención de la drogadicción y lucha contra el narcotráfico (a cargo del Secretario de Inteligencia de Estado). La nueva ley planteaba una transferencia de funciones y competencias desde algunos ministerios que perdieron funciones específicas, en detrimento de los recién creados, de acuerdo a la nueva ley. Esto será analizado en el apartado correspondiente.

1.1.3) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativas

Universidad de San Andrés

Esta nueva Ley de Ministerios, sólo fue reformada por los decretos N° 1343/2001, N° 1366/2002 y N° 1454/2001. En todos los casos las modificaciones se realizaron vía decreto, ya que no se sancionó una nueva Ley de Ministerios. Estos decretos apuntaron a reformar la estructura del gabinete. El primero de los decretos, Nº 1343/01, apuntaba a reforzar la autoridad y poder del Secretario General de la Presidencia, el cual ya tenía rango de Ministro, ahora también estaba facultado para firmar proyectos, resoluciones y discursos. El Decreto N° 1366/01 creaba los Ministerios de Turismo, Cultura y Deporte y el Ministerio de Seguridad Social. Estas modificaciones vía decreto, rompían con la idea de evitar las decisiones unilaterales, evitando pasar por el Congreso, que había desarrollado la Alianza al principio de su gestión.

Al igual que en otros casos y de acuerdo a lo que manda la Constitución Nacional, todas las designaciones de Ministros, Secretarios y Subsecretarios, como la remoción de los mismos, se llevo adelante a través de Decretos de Necesidad y Urgencia refrendados por el presidente y los ministros.

1.2) Paradigma Organizacional

Como sucedió en el gobierno anterior, el paradigma organizacional se enmarcó dentro de las teorías de la Nueva Gestión Pública, aunque buscando eficientizar y transparentar la gestión pública. En otros apartados veremos la creación de nuevas áreas para ese fin.

Dentro de la Nueva Gestión Publica, el gobierno de De La Rúa, profundizo la implementación de este nuevo paradigma. Si bien la Nueva Gestión Pública, se amparaba en la idea de innovación y eficiencia, el gobierno de la Alianza, buscó ahondar aun más en este sentido, buscando mayor eficacia, eficiencia y ejecutando nuevos programas para lograr la innovación tecnológica (en sentido amplio, es decir de tecnologías de gestión, basado en nuevos procedimientos).

En este sentido, la Alianza dispuso la implementación de nuevos modelos de gestión a fin de lograr la eficacia y eficiencia, pero también la transparencia e innovación que buscaban. Para ello se comenzó a trabajar dentro de la Subsecretaria de la Gestión Publica, 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 responda 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 obteniendo eficacia y eficiencia, y por sobre todo obtener los objetivos que se proponen con los recursos que se poseen. 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.

1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado

Al igual que en el gobierno anterior, el gobierno de De La Rúa, intenta mantener cierta cercanía entre ambas esferas, y no busca una diferenciación tajante con el gobierno anterior, aunque sí buscó diferenciarse. En este sentido, la implementación de varias acciones de modernización estatal y de aplicación de tecnologías de gestión, que tenían su origen en las empresas privadas. Asimismo, había ciertos lazos con los sectores empresarios y con importantes dirigentes de este sector que si bien no participaron activamente del gobierno, tuvieron influencia en el mismo. En este sentido, los dos primeros ministros de Economía (Machinea y Lopez Murphy) tenían sus lazos con el establishment empresario y financiero. Por otro lado, otros ministros tenían formación más técnica o en el sector privado que en el sector público como Rodríguez Giavarini, Juan José Llach o Hernán Lombardi, sobre el final del mandato. Esto demuestra que si bien el gobierno intentó marcar una distancia con lo actuado anteriormente, no se separó de la idea de eficiencia y eficacia del sector privado, para aplicarlo a la gestión pública. Los modelos de la Gestión por Resultados o Carta Compromiso, son programas que emulan procesos tecnológicos de administración privada, aplicado a la función pública estatal.

QUAERERE VERUM
Universidad de SanAndrés

2) GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

2.1) Acciones de Implementación

El gobierno de De La Rúa buscó desde un primer momento limpiar la imagen de la gestión publica, mostrar honestidad y transparencia y devolver la confianza en la justicia, la política y los políticos. Para ello, el gobierno creó la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derecho Humanos, según el Decreto N° 152/99. Asimismo, se creó la Subsecretaria de Gestión Publica, dentro de la Jefatura de Gabinete, por medio del decreto N° 20/99. Esta última estaba en sintonía con la creación en el seno de la Vicepresidencia de la Nación de la Secretaria para la Modernización del Estado.

La primera, la Oficina Anticorrupción (OA), tenía como objetivo principal centralizar la recepción de denuncias e investigaciones contra la corrupción en el ámbito público. De esta

manera, se creaba un área específica para la lucha contra la corrupción. Uno de los primeros mecanismos para ello, y que formaba parte del decreto reglamentario, era la potestad de esta oficina, de solicitar la declaración jurada de todos los funcionarios públicos, incluidos el presidente, vice y los ministros.

La Subsecretaria de la Gestión Publica, fue creada[15] con el objetivo "*de proponer los actos que propicien la simplificación y transparencia de los procedimientos administrativos, así como la de asistir a los organismos de la Administración Pública Nacional en programas de calidad y mejorar*". Esto se inscribía en la necesidad del gobierno de generar espacios que dieran cuenta de la voluntad de transparentar la gestión pública, así mismo se buscaba "*potenciar la transparencia y receptividad del Estado hacia los ciudadanos, optimizando el uso de los recursos humanos y materiales que ellos financian a través del cumplimiento de sus obligaciones tributarias"*. Bajo esta idea, se creo la Secretaria 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 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, Gobierno Electrónico. Con este Proyecto se buscaba, adecuar la estructura estatal, buscando bajar el déficit de las mismas, eliminando la superponían de áreas, acercar la gestión a la gente y eliminar la corrupción, fomentando la transparencia institucional y de gestión.

2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones

El nuevo gobierno creó entre otras reparticiones los ministerios de Desarrollo Social e Infraestructura y Vivienda. Por su parte cambió la Secretaria de Medios y Comunicación de la Presidencia de la Nación por la Secretaria de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación. Asimismo se creó el área de Modernización del Estado, que

[15] Decreto Nº 20/99

apuntaba a puesta en marcha de programas que permitieran optimizar la gestión, como ya se señaló.

Sobre el final de la gestión de De La Rúa, y luego de la derrota en las elecciones de Octubre de 2001, se crearon dos nuevas áreas: el Ministerios 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 que "*representan sectores de desarrollo alternativo de la actividad económica que permite la generación de empleo"* (Decreto N° 1366/2001). En este sentido se creía que la explotación y promoción de las actividades Culturales, Deportivas y Turísticas podían generar fuentes de empleo y la generación de actividades económicas. La creación del Ministerio, eliminó las Secretarías de Cultura, Deporte y Turismo.

Por otro lado se creaba el Ministerio de Seguridad Social, con el objetivo de "*desarrollar una estrategia para transformar el actual modelo de política social focalizada hacia una estrategia general, abarcadora de todos los sectores que hoy se encuentran excluidos de los alcances de la política de seguridad social*" (Decreto N° 1366/01). De esta forma se creía que se podía simplificar el entramado de programas, evitando los gastos que generan las cargas administrativas, mejorando la capacidad de coordinación. Asimismo, este decreto establecía que "*las políticas sociales desplegadas han resultado insuficientes para construir una cobertura universal objetiva que transforme al Estado en un equilibrador de desigualdades sociales*."

2.1.2) Nivel de variación del organigrama presidencial

La variación del organigrama presidencial fue poco significativa con respecto a su antecesor, ya que sólo se crearon dos nuevos Ministerios (Desarrollo Social e Infraestructura y Vivienda) y no se crearon nuevas Secretarías. Sobre esto es importante marcar que se eliminaron las Secretarías de la Función Publica, Deporte y Desarrollo Social (que pasaron a Desarrollo Social), de Seguridad y Protección de la Comunidad y de

Recursos Naturales y Medio Ambiente. Esto permite reducir la estructura original del gabinete.

Esta estructura se mantuvo casi intacta durante los dos años de gestión, sólo eliminando el Ministerio de Infraestructura y Vivienda, fusionado con Economía.

2.2) Transferencia de competencias

El nuevo gobierno, buscó como ya se dijo por un lado limpiar la imagen de la administración estatal y dar la sensación de transparencia, eficacia y honestidad. En esta búsqueda la creación de nuevos ministerios, también respondió a la necesidad de descentralizar el poder de ciertos ministerios y distribuir funciones en nuevas áreas, evitando la concentración de competencias que llevaban a que haya ministerios con concentración de poder y de recursos, para distribuir el poder de acuerdo a la distribución de espacios del gobierno de coalición. Es importante tener presente que el gobierno de Fernando De La Rúa, se trataba de un gobierno de 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).

Universidad de SanAndrés

2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental

Las transferencias de competencias entre distintas áreas del gobierno, estuvo ligado a los cambios de ministerios y a la variación del gabinete. La fusión de los ministerios de Economía e Infraestructura y Vivienda, llevo a que todas las funciones y competencias que habían sido desdobladas entre ambos ministerios volvieran a Económica, asemejándose al viejo Ministerios de Economía, Obras y Servicios Públicos.

Por otro lado, la creación del Ministerio de Seguridad Social, restó funciones al Ministerio de Desarrollo Social. Según el decreto el nuevo ministerio tenía las funciones de 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 para entender a los asuntos referentes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que antes pertenecían al Ministerio de Trabajo. Por último se le asignó la función de "*la elaboración, ejecución y fiscalización de programas y regímenes integrados de seguridad social, vejez, invalidez, muerte, cargas de familia y otras contingencias de carácter social, así como en la supervisión de los organismos correspondientes, salvo en lo inherente a los de competencia del MINISTERIO DE SALUD" (Decreto N° 1366/01).*

Por último la creación del Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, sólo nucleó bajo una misma área, las secretarías de Cultura y Turismo Deporte, no modificando de manera sustancial las competencias y funciones de estas, sino sólo jerarquizándolas y centralizándolas bajo una misma estructura político-administrativa.

2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental

La nueva ley de ministerios, creaba las estructuras de Infraestructura y Vivienda y Desarrollo Social. Esta creación por un lado dividían las funciones del todopoderoso Ministerio de Economía, Obras y Servicio Públicos, entre Economía e Infraestructura y Vivienda (aunque en las práctica quedaron en manos del radicalismo, los ministros pertenecían a distintas vertientes partidarias). Por otro lado, se jerarquizaba la Secretaria de Desarrollo Social, al rango de Ministerio. Esta área había sido secretaría dentro del Ministerio de Salud, durante los tres primeros gobiernos democráticos. Había dejado de ser Ministerio en 1983 y recién retornó a este rango en 1999. De esta forma, ambos ministerios absorbieron las funciones de otros ministerios y áreas que habían funcionado durante el gobierno anterior.

Para el caso de Infraestructura y Vivienda, este nuevo ministerio según el artículo 4 de la Ley N° 25.233, otorgaba las funciones de Obras, Servicio Públicos, regulación de Servicios Públicos y conservación patrimonial. Estas funciones correspondían el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, que fue fusionado con Economía a partir de 1991. Este nuevo ministerio, tenía la incumbencia para el desarrollo, control y regulación de la

infraestructura estatal, la administración de los servicios públicos (privatizados en su mayoría) y la ejecución de los planes de vivienda.

El artículo 10 de la misma, atribuía al Ministerio Desarrollo Social y Ambiente Humano, todas las funciones que poseía la Secretaría de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud con respecto a las áreas de acción social. Asimismo, este nuevo Ministerio absorbía la Secretaría de Medio Ambiente y de Deporte, ya que el inciso 3 de dicha Ley establecía que: "*Entender en todo lo relativo a la actividad deportiva y recreativa del país, en todas sus formas*".

3) CIRCUITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno

Más arriba se hizo referencia a la idea de un gobierno eficiente, innovador y transparente, por lo cual el diseño organización del gabinete y el ejercicio del gobierno se amoldaron a esta idea. En un primer momento se planteó la idea de centralizar algunas áreas y jerarquizarlas como sucedió en el caso de Desarrollo Social, que evitaba la dispersión de recursos destinados a la política social. Por otro lado, se dividió el Ministerio de Economía y Obras Publicas, para lograr mayor eficacia en la gestión.

El primer acto de gobierno, fue la sanción de la Ley de Ministerios y se dio dentro de lo establecido por la Constitución Nacional, sancionándose por el Congreso de la Nación, el mismo día de la jura del presidente hasta última hora, para evitar que el presidente sancionara la norma vía decreto de necesidad y urgencia.

Si bien, se intentó buscar una imagen de seriedad, honestidad y transparencia y la formación de un gabinete respetando los acuerdos partidarios, lo cierto es que el ejercicio del gobierno se centralizó en la figura del presidente y su circulo íntimo, desconocimiento en muchos casos a los funcionarios ministeriales y a los objetivos fundacionales del gobierno y la Alianza.

3.1.1) Modelo de toma de decisiones

El gobierno de la Alianza buscó armar un gabinete que respondiera a la lógica de coalición que había permitido arribar al poder. Sobre esto se suponía que el gabinete iba a contar con figuras tanto del radicalismo, como del FREPASO que eran las fuerzas que componían al Alianza por el Trabajo, la Justicias y la Educación. Si bien en un primer momento se respetó la integración del gabinete observando la coalición, la toma de decisiones no presentó este mismo carácter. Desde el principio las decisiones fueron centralizadas en la figura del presidente, quien sólo consultaba sus decisiones 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 grupos selecto, tenían cierta tradición partidaria y ocupaban cargos de gobierno, en otro casos no y sólo participaban de este por el sólo hecho de ser familiares o amigos cercanos del primer mandatario. Esto contribuyó a que existiese por un lado la estructura formal ministerial y por otro lado el grupo de consulta de confianza del Presidente, esto siempre o casi siempre es así, pero el Gobierno de la Alianza se acentuó por su carácter de "Gobierno de Coalición".

Universidad de SanAndrés

3.1.2) Conformación del gabinete

Como se dijo anteriormente el gobierno de De La Rúa llegó al poder a partir de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación que surgió en 1997, como un acuerdo entre la UCR y el FREPASO (una coalición de varios partidos como el Frente Grande, PAÍS, Partido Socialista, etc.), que enfrentó a Carlos Menem en 1995 y logró un segundo puesto en las elecciones presidenciales). Este acuerdo, derivó en la elección de Fernando De La Rúa como candidato a presidente luego de la interna con Graciela Fernández Meijide por parte del FREPASO. La fórmula presidencial se completó con Carlos "Chacho" Álvarez como candidato a vicepresidente. De esta manera, la conformación del gabinete debía responder a la idea de gobierno de coalición. Si bien este tipo de gobiernos es propio del sistema parlamentario, que como plantea Linz permite que compartir el poder entre varias

fuerzas políticas (Linz, 1991). A pesar de esto, en los últimos años comenzó a darse en Latinoamérica una serie de procesos en la cual 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, como ocurrió en Uruguay hasta 1997 o en Chile desde el retorno a la democracia. 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 y otros menos. Esto intentó ser contrarrestado en la experiencia de la Alianza. En este sentido De Luca, afirma que "*la división de carteras mantuvo un delicado equilibrio entre la UCR y el FREPASO"* (De Luca 2011: 39), intentando mantenerse ese equilibrio tanto al interior de los ministerios, como respetando las diferencias internas de cada fuerza política.

El primer gabinete de De La Rúa, estuvo compuesto por diez ministros de los cuales siete provenían de la UCR. Esto derivaba principalmente de que la UCR poseía gran cantidad de expertos que habían formado parte de gobiernos tanto presidenciales (durante el gobierno de Alfonsín), o de la gestión del propio De La Rúa en la Ciudad de Buenos Aires o bien en algunas provincia bajo gobierno radical. Por el contrario, el FREPASO, era una fuerza nueva que contaba mayormente con dirigentes sin experiencia en gestión pública o bien con participación en el ámbito legislativo. Asimismo la UCR debido a ser un partido institucionalizado, tenía ciertas diferencias internas que también fueron respetadas en el armado ministerial. Como señala De Luca, el armado del gabinete respondió tanto a la lógica de *equilibrio*, como de *compensación* (De Luca 2011: 39). Esto se vio plasmado en que quien lo enfrentó en la interna presidencial, Graciela Fernández Meijide (FREPASO), fue designada Ministra de Desarrollo Social. El término *equilibri*o era utilizado dentro de la Alianza, para referirse al gabinete compuesto por las distintas fuerzas.

De los siete ministros radicales, dos de ellos habían militando en corrientes internas diferentes a la del presidente. Estos eran Rodolfo Terragno (Jefe de Gabinete) y Federico Storani (Ministerio del Interior). Ambos eran dirigentes de peso en sus distritos, Capital Federal y provincia de Buenos Aires, respectivamente. Los ministros de Infraestructura y Vivienda (Nicolás Gallo), Relaciones Internacional y Culto (Adalberto Rodríguez Giavarini), Salud (Héctor Lombardo), y los Secretarios de Inteligencia de Estado

(Fernando De Santibañez), General (Jorge De La Rúa) y Comunicación y Cultura (Darío Loperfido) eran de la corriente del presidente y en muchos casos pertenecían a su circulo intimo.

El resto de los ministros y secretarios radicales como Ricardo Gil Lavedra (Justicia y Derecho Humanos) que pertenecía al alfonsinismo, junto con el Secretario de Ciencia y Tecnología, Dante Caputo. También De La Rúa designó algunos ministros técnicos, que tenían filiación radical, como Juan José Llach (Educación), Ricardo López Murphy (Defensa) o José Luis Machinea (Economía). Estos dos últimos gozaban de cierto respeto y reconocimiento tanto en los círculos empresarios y económicos nacionales, como en el exterior.

El otro ministerio que correspondió al FREPASO, fue el de trabajo que fue ocupado por Alberto Flamarique, quien entró al mismo junto con Bordón, proveniente del peronismo, siendo una vertiente distinta dentro del FREPASO a la de Graciela Fernández Meijide. Flamarique respondía al Vicepresidente, Carlos Álvarez que era el otro dirigente de peso de ese partido.

Esta integración del gabinete, señala De Luca, respondió a la idea que se asemejó al modelo de la Concertación chilena, donde se busco una "*integración cruzada*", por tanto un Ministro radical, tenia secretarios frepasistas. Esto se respetó en gran medida, como por ejemplo con los casos de Débora Giorgi en la Secretaria de Industria, Comercio y Minería o Cecilia Felgueras en la Secretaria de Desarrollo Social o Patricia Bullrich en la Secretaria de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios, aunque esta última si bien era de origen peronista no venía del FREPASO.

Si bien, el primer gabinete de la Alianza, intentó respetar la *integración cruzada*, los cambios que se produjeron en el gabinete rompieron con esta lógica. El primer gran cambio de 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 para la aprobación de la Ley de Trabajo. Los cambios trastocaron la idea de *equilibrio*. Alberto Flamarique, Ministro de Trabajo y principal acusado de la causa de soborno, paso a la Secretaria General, aunque sólo duró un día y "*fue remplazado por un alfonsinista*" (Diario

Clarín 6 y 7 de Octubre de 2000). El Ministerio de Trabajo fue ocupado por Patricia Bullrich. También fueron removidos Gil Lavedra de Justicia (cargo que ocupo Jorge De La Rúa, hermano del Presidente), Rodolfo Terragno de la Jefatura de Gabinete quien fue reemplazo por un hombre del presidente como Christian Colombo. Asimismo se elimino el Ministerio de Infraestructura y Vivienda que fue fusionado con Economía, bajo el mando de Machinea.

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. La llegada de Cavallo, llevo a cambiar en varios ministros, si bien se mantuvo con la división interna, por ejemplo Desarrollo Social que fue asumido por los frepasistas Marcos Makón primero y Juan Pablo Cafiero después. Luego de la entrada de Cavallo, también se dio la salida de Storani de Interior (remplazado por otro radical, Ramón Mestre, ex gobernador de Córdoba) y Juri de Educación, remplazado por Andrés Delich, también de extracción radical.

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 creo el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, cuyo ministro fue un hombre de confianza del presidente como Hernán Lombardi. También se creo el Ministerio de Seguridad Social, cargo que fue ocupado por Patricia Bullrich, única sobreviviente del FREPASO en el gabinete, ya que los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social, fueron también para dos radicales, José Dumón y Daniel Sartor, respectivamente. De esta forma, el fin del gobierno De La Rúa coincidió con la ruptura de la coalición gobernante.

3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

A diferencia de sus antecesores, De La Rúa, marcó un estilo de gestión, evitando delegar decisiones importantes es sus ministros. Así, De Luca considera que el estilo de De La Rúa respondió en torno a *círculos concéntricos*, donde el presidente no consultaba directamente a sus ministros lideres partidarios, sino por el contrario que estaba integrado por amigos, familiares, o técnicos que ocupaban cargos menores o sin relevancia dentro del gabinete

(como por ejemplo el *Grupo Sushi* compuesto por su hijo Antonio, Fernando De Santibañez o Darío Loperfido). Eso derivó en problemas para el funcionamiento de la Alianza, pero sobre todo porque esto se veía reflejado en las reuniones de gabinete en las cuales tenían participación sus allegados. Asimismo muchas veces el presidente no se reunía con todos los Ministros sino con los más cercanos y con su círculo íntimo.

La relación entre el presidente y el Jefe de Gabinete también marca este estilo de gestión. Terragno, marcó una impronta propia diferenciándose de los antecesores en el cargo y teniendo mucha participación en el gabinete y llegando a reunirlo en algunas oportunidades. En un primer momento el perfil político de Terragno permitió que esta área tuviese mayores atribuciones y un rol preponderante dentro del gabinete. La idea original era dotar de mayor poder al Jefe de Gabinete que permitiera *amortiguar los golpes* en lugar del presidente, ocupando un lugar de Jefe de Gobierno, al que el Jefe de Estado pueda delegar funciones y a su vez coordinar el gabinete. Terragno en este sentido tuvo un rol central, ya que creo un área de presupuesto para poder tener control sobre el presupuesto nacional y asimismo intervino en distintas áreas, generando rispideces y el distanciamiento y enfrentamiento con el presidente que derivaron en su renuncia. El alejamiento de éste y dio pie a la llegada de Colombo, con un perfil que combinaba un aporte más técnico y un aporte político, aunque con un perfil más bajo que su antecesor. De esta forma la Jefatura de Gabinete mantuvo un perfil bajo, pero con muchísimo poder para reunirse con ministros, gobernadores e influir en la dinámica política, sin descuidar las funciones técnicas.

La dinámica entre el Presidente y sus ministros, por tanto no varió en los dos años de gestión, aunque tuvo sus matices de acuerdo al rol del Jefe de Gabinete y la impronta que el mismo le imprimía al juego político. Si bien Colombo sirvió de cómo interlocutor con las distintas fuerzas políticas y los gobernadores, la magnitud de la crisis y la falta de liderazgo del presidente, no permitieron salvar la situación, opacando cualquier tipo de solución que el Jefe de Gabinete podía aportar. La crisis finalmente derivo en la renuncia del presidente y todo su gabinete, derivando en una seguidilla de tres presidentes interinos en siete días, desembocando en la elección de Eduardo Duhalde el 2 de Enero de 2002.

3. GOBIERNO DE EDUARDO DUHALDE (2002-2003)

1) MODELO ORGANIZACIONAL

1.1) Condiciones Normativas

Pese al mandato de excepcionalidad bajo el cual asumió Eduardo Duhalde luego de la renuncia de De La Rúa, y la seguidilla entre Puerta, Rodríguez Saa y Camaño, por razones obvias de tiempo no se modificó de manera sustancial el marco normativo para la designación del gabinete y la constitución del gobierno. Según lo resuelto por la Asamblea Legislativa el 1º de Enero de 2002 y de acuerdo a la Ley de Acefalia Nº 20.972 y el Articulo 88 de la Constitución Nacional, será el Congreso de la Nación quien determine que funcionario ocupara el cargo de Presidente hasta que sea electo otro presidente. El Acta de la Asamblea Legislativa, establecía en su artículo 2 que el nuevos Presidente designado tenia mandato hasta el 10 de Diciembre de 2003, completando el mandato inconcluso de De La Rúa. Esto permitía una normalidad legal para el funcionamiento del gobierno.

Universidad de SanAndrés

1.1.1) Nivel Constitucional

El gobierno de Eduardo Duhalde se rigió por la misma Constitución Nacional que su antecesor que regia el país desde 1995. La constitución establecía la total libertad del presidente para designar a sus funcionarios, colaboradores y el plantel ministerial que crea necesario. Estas designaciones debían darse en el marco de una ley que el Poder Ejecutivo enviará al Congreso para su aprobación. Asimismo la Constitución establecía el presidente debía designar un Jefe de Gabinete, como ministros coordinador que lo asistiría en la tarea de la administración estatal. Las características del mismo, ya fueron descriptas con anterioridad.

1.1.2) Nivel Ley

El nuevo gobierno no sancionó una nueva Ley de Ministerios, sino que mantuvo la que había utilizado Fernando De La Rúa, a pesar de contar con una amplia mayoría en el Congreso, gracias a que el Justicialismo había obtenido gran cantidad de bancas en Octubre de 2001, y a parte del radicalismo acompaño la designación del nuevos presidente, creando una nueva coalición en Enero de 2002. Esta situación no se vio plasmada en la sanción de leyes para estructurar el gabinete o para la creación o eliminación de áreas.

1.1.3) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativas

El gobierno de Duhalde usó esta herramienta constitucional para la designación de Ministros, Secretarios y demás funcionarios, como para reformar la estructura del gabinete y modificar áreas. Según el Decreto de modificación de la Ley de Ministerios, la "*crítica situación económica por la que atraviesa la Nación determina la imperiosa necesidad de efectuar la reorganización proyectada, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes*" (Decreto N° 355/02). El decreto Nº 355/02 reformaba una vez más la Ley de Ministerios, que había sido ordenado por el decreto 438/92. Según el nuevo decreto, se buscaba perfeccionar el uso de los recursos públicos, 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; De Inteligencia; de Seguridad Interior; Turismo y Deporte; de Obras Publicas; Medios de Comunicación y De Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.
A partir de esta modificación se realizaron las designaciones pertinentes bajo esta misma modalidad.

1.2) Paradigma Organizacional

Este punto marca una diferencia importante con respecto a los gobiernos anteriores, ya que Duhalde buscó revalorizar el rol estatal y la función de los políticos y funcionarios, a partir de retomar algunos aspectos de la Matriz Estado Céntrica. Para ello pensó en un Estado fuerte, con capacidades de regulación y de generación de proyectos. Asimismo se apuntó a un equipo técnico profesional que pudiese atender los problemas del Estado, apuntando a una burocracia estatal preparada y con capacidad de gestión. Sobre esto se continuaron los proyectos que la gestión anterior dejó inconcluso, incluso algunos como los ligados al proyecto de modernización del Estado fueron absorbidos y revitalizados a partir de la Jefatura de Gabinete.

Por otro lado, esta vuelta del Estado al primer plano obligaba a la conformación de 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 no era ya un mero árbitro, sino que retornaba al punto central del sistema, siendo quien dirigía, ordenaba y generaba políticas, planes y proyectos. De esta forma se terminaba con una forma de pensar el Estado y se reorganizaba el sistema de administración pública, en sentido de marcar 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 publica.

1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado

Eduardo Duhalde, tuvo desde el comienzo la idea de volver competitiva a la economía, intentando buscar el resurgimiento de la industria nacional, mejorando las condiciones de los trabajadores y el desarrollo económico interior. Pero sobre todo se volvió a la idea de un gobierno más político que técnico, pese a la participación de técnicos en áreas sensible como Economía. Sobre todo se intento retornar al viejo esquema de separación entre las esferas públicas y privadas, poniendo el acento en la función del Estado como principal actor del sistema social, político y económico. Esto marcaba dos cosas importantes:

primero la recuperación de la viejas banderas del peronismo diferenciándose del gobierno de Carlos Menem donde se desdibujó el rol estatal, dando mayor lugar a los privados; por otro lado se separó nuevamente la idea de ámbitos públicos y privados, marcando claramente la frontera entre ambos y centralizando sobre la idea de un Estado fuerte, con capacidad de regulación pero también de iniciativa.

Esto se vio plasmado en la idea del armado del gabinete, aunque también cedió a las presiones de ciertos grupos económicos, y entendió la necesidad de sin dejar de separar ambas esferas, sumar ministros del ámbito privado como en el caso de Producción.

2) GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

2.1) Acciones de Implementación

El principal eje del nuevos gobierno fue la de recuperar la confianza en el Estado, en la clase política y en las instituciones públicas. Asimismo el gobierno intentó desde el principio retornar a los canales normales de institucionalidad que permitiese llamar a elecciones y elegir un nuevo presidente. Por otro lado se enfrentaban una dura crisis económica que debía ser atendida de manera urgente, a efectos de resolver los principales problemas sociales. Sobre estos ejes se decidió una devaluación del peso y la salida de la ley de Convertibilidad; la conformación de una coalición entre el peronismo y el radicalismo que permitiese una mayoría absoluta en el Congreso a efectos de asegurar la gobernabilidad, lo cual repercutió en el armado del gabinete y, por ultimo la revalorización de las instituciones políticas y del federalismo a través de un Pacto Federal que asegurase la gestión de gobierno y la legitimidad del presidente. Recordemos que el mismo fue elegido por la asamblea constituyente donde estaban representadas todas las provincias.

Por otro lado el gobierno debió atender un importante déficit social, a través de la puesta en marcha de varios planes sociales, que no fueron canalizados solamente por los organismos estatales correspondientes sino que dependían de la esposa del Presidente (y también dirigente justicialista) Hilda “Chiche” Duhalde. Todas estas acciones estaban dirigidas a conseguir un mayor grado de legitimidad y asegurar la institucionalidad del país.

2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones

A partir del Decreto N° 355/02 se crearon el Ministerio de Producción y las Secretarías de Turismo y Deporte, Cultura, Seguridad Interior y Obras Publicas. Se eliminaron así el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, de Seguridad Social y de Infraestructura y Vivienda (que fue creado por De La Rúa). Este último fue desmembrado, entre Infraestructura y Obras Publicas, fusionando la primera al Ministerio de Economía y la segunda siendo Secretaria de la Presidencia de la Nación.

De acuerdo al Decreto N° 355/02 la creación del Ministerio de Producción respondía a la necesidad de contar con un área especifica que se dedique al diseño e instrumentación de las acciones que permitan fortalecer el desarrollo del sector productivo, favoreciendo al crecimiento económico. De esta forma se apuntalaba una de las áreas más importantes en cuanto a la generación de empleo, divisas y permitir el desarrollo regional.

Por el contrario, la eliminación de las áreas o reconversión en Secretarías Presidenciales se fundamento en la necesidad de concentrar y contener el gasto público para poder sortear la crisis económica.

Universidad de SanAndrés

2.1.2) Nivel de variación del organigrama presidencial

Si bien se dieron algunos cambios en el organigrama, lo cierto es que no hubo grandes variaciones en la estructura básica. Así se mantuvo la estructura dura del gabinete: Defensa, Interior, Económica, Educación, Relaciones Internacionales y Culto, Salud, Justicia y Trabajo. Estos ministerios venían siendo parte del gabinete presidencial desde 1983. Asimismo, se mantuvieron casi todas las Secretarías de la Presidencia, ya que las nueves secretarías la mayoría ya habían formado parte de del gabinete.

El gabinete de Duhalde, no varió en cuanto a las áreas o a las temáticas, sino que más bien mantenía cierta organización básica del gabinete. Las variaciones que se dieron fueron la fusión de áreas o las transferencias de algunas áreas. Por ejemplo Ciencia y Tecnología,

volvió a ser parte de Educación como en 1983, Cultura volvió a ser Secretaria de la Presidencia como en 1989, Turismo y Deportes fusionadas, volvieron a la orbita presidencial, Obras Publicas paso de ser Ministerio o estar dentro de Economía a depender del presidente y Desarrollo Social se mantuvo como Ministerio. La única variación importante en el nivel Secretarías fue la creación de Seguridad Interior.

Esto permite ver que el gabinete no sufrió grandes variaciones, sino que se reorganizaron áreas, no transformando la estructura general del gabinete.

2.2) Transferencia de competencias

Como se dijo anteriormente, las transferencias de competencias entre las distintas áreas no respondió a grandes cambios en el gabinete, sino a la reorganización, jerarquización o eliminación de algunas áreas. Sin embargo, el Presidente interino mantuvo una estructura básica o dura de ministerios, que ya no introdujo grandes modificaciones en el gabinete, ni creo áreas novedosas. Sobre esto es importante resaltar que Duhalde, consideró a su primer armado ministerial como "*Gabinete de Crisis*" (según los datos de la página web del ex presidente), y sólo tenía designado en el primer mes de gestión, los principales ministros: Interior, Defensa, Justicia, Jefe de Gabinete, Economía, Relaciones Internacionales y Culto y Producción, que permitieran atender las principales funciones estatales y resolver los problemas mas urgentes. Luego fueron siendo designados los otros Ministros gradualmente.

2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental

Las principales transferencia de funciones se dieron en aquellas áreas que fueron o eliminadas o bien creadas. El ejemplo mas importante es la transferencia de la administración y ejecución de los programas sociales que paso 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 se retorno al armado clásico del Ministerio. Asimismo, todas las funciones que estaban asignadas en la Vice Presidencia para llevar adelante la reforma y modernización del Estado y la

Administración Publica, fueron siendo transferidas gradualmente a la Jefatura de Gabinete, donde se centralizaron en una Secretaria especifica.

Sacando este cambio, el gabinete de Duhalde no sufrió grandes alteraciones en su morfología, y las funciones de los ministros no variaron sustancialmente, sino que se mantuvieron en el armado inicial, que si presento cambios con respecto a su antecesor como veremos a continuación.

2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental

La principal característica del gobierno de Duhalde es la mantener de una estructura ministerial básica, sobre todo apoyando en su experiencia de gestión en la provincia de Buenos Aires. Cuando hablo de una estructura ministerial básica o dura, hago referencia a un numero de ministerios que han tenido lugar a lo largo de los años sin alternar o cambiar su morfología, aunque si su denominación.

Por ello, el gabinete duhaldista, sólo transfirió funciones que el gobierno anterior había asignados nuevos ministerios, por creer que no eran relevantes y podían ser disueltos, como el caso de Seguridad Social (cuyas funciones fueron reasignadas a Trabajo), Turismo, Deporte y Cultura, que volvieron a ser separadas y a ser Secretarías de la Presidencia. Por tanto, durante este gobierno se retrotrajo la estructura a la primer Ley de Ministerios de De La Rúa, respetando la estructura histórica del gabinete, salvo por la inclusión de Desarrollo Social.

Por otro lado, la Secretaría de Obras Publicas, pasó de Economía o Infraestructura (según el periodo que se analice) a la orbita de la Presidencia, al igual que sucedió con Seguridad Interior. Esto permitía que el presidente tuviera mayor control y poder de injerencia directa sobre estas áreas en particular. Las funciones asignadas al Ministerio de Infraestructura, fueron asumidas desde el principio por el Ministerio de Economía, como sucedía tradicionalmente.

3) CIRCUITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno

El primer gabinete de Duhalde fue considerado por este, como el "Gabinete de Crisis", ya que se disponía a normalizar la situación institucional y sortear la crisis política, social y económica imperante. Para ello, el presidente designó un gabinete que fusionara técnicos, con políticos y radicales con peronistas. Esto le permitió primero asegurar la gobernabilidad a través de un pacto en el Congreso con la Unión Cívica Radical. Por otro lado contar con Ministros especializado (sobre todo en las áreas de Economía y Desarrollo Social) que pudieran hacer frente a la crisis y llevar adelante medidas exitosas. Por ultimo, la designación de dirigentes claves del peronismo, permito la resolución e conflictos y llevar adelante la gestión.

Si bien, pasado los primeros meses, Duhalde pudo dar las primeras muestras de recuperación en varios aspectos y realizó algunos cambios, estos no afectaron la conformación estructural del llamado Gabinete de Crisis, ya que donde había técnicos especializado (como en Economía) se designaron técnicos especializados. Salvo el cambio de un radical (Vanossi) por un peronista (Juan José Álvarez) en Justicia, el resto se mantuvo igual.

Esta idea de original de permitir mayor amplitud y representación en el gabinete que pudiera sortear la crisis, pero también de incluir a distintos sectores en la toma de decisiones y en la administración estatal. A pesar de esto, el presidente retuvo para gente de su confianza las principales áreas y carteras ministeriales.

3.1.1) Modelo de toma de decisiones

A diferencia del sistema radial de Alfonsín, en relación con la toma de decisiones y la relación con el gabinete, o del sistema jerárquico de Menem o de círculos concéntricos de De La Rúa, según los caracteriza De Luca (De Luca: 2011), el gobierno de Duhalde se

nutrió de todos, conformado un tipo de toma de decisiones centralizado en la figura del Presidente y su circulo íntimo, entre los que se encontraba su esposa y algunos ministros. Esta particular situación llevo a que la mayoría de las decisiones tuvieran cierto consenso interno, pero también que eran acordadas o al menos conversadas con líderes sindicales y de otras fuerzas políticas. Esto derivó de la falta de legitimidad del gobierno, al no poseer sustento electoral y la imperiosa necesidad de mantener cierta paz social y política. De todas formas, el presidente intentó centralizar en su figura la comunicación de la mayoría de las decisiones importantes, pero dando participación a sus ministros. Por otro lado, Duhalde le dio alto protagonismo al Congreso al enviar algunos proyectos relevantes para que fueran tratados y discutidos, dotando de mayor legitimidad a los mismos por un lado, y no desconociendo que su propia presidencia había surgido del propio Congreso por el otro.

3.1.2) Conformación del gabinete

La conformación del gabinete[16] tiene algunas particularidades importantes. En primer lugar fue el primer gabinete en democracia en contar con participación de tres mujeres, por otro lado el gabinete respondió a una lógica federal, incluyendo la participación de integrantes de distintas provincias y por último, fue el primer gabinete argentino que integró orgánicamente a radicales y peronistas (salvando que el FREPASO, si bien tenía un sector peronista, los mismos ya no pertenecían a dicho partido). Por otro lado, el gabinete incluía a dirigentes históricos del peronismo y a empresarios y técnicos.

El primer punto, la integración de mujeres al gabinete fue un dato importante: no sólo la esposa del presidente tuvo un destacadísimo rol haciéndose cargo del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (que no formaba parte del gabinete en términos formales), también fueron designadas, Graciela Giannettassio en Educación, Ciencia y Tecnología, quien ya había acompañado a Duhalde en el mismo cargo cuando este era gobernador de Buenos Aires. Nélida Doga ocupó el cargo de Ministra de Desarrollo Social, a partir de febrero de 2002, ya que el área estaba bajo la tutela de Hilda Duhalde. Doga era

[16] Todos los funcionarios de la Presidencia del Dr. Duhalde están especificados en http://www.presidenciaduhalde.com.ar/system/contenido.php?id_cat=35

una colaboradora de esta última y había formado parte del gabinete de Duhalde en la provincia de Buenos Aires. La última mujer en ser designada fue Graciela Camaño en Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Esta dirigente, ocupo el cargo a partir de Mayo de 2002, cuando remplazó a Atanasof quien fue designado en la Jefatura de Gabinete. Camaño a parte de ser un dirigente importante dentro del peronismo bonaerense y cerca al presidente, es la esposa de Luis Barrionuevo, un dirigente sindical de peso dentro del sindicalismo.

Por otro lado el gabinete presidencial nucleaba tanto a dirigentes peronistas, como radicales. Dentro de estos se encontraban Horacio Jaunarena, quien ocupó la cartera de Defensa por tercera vez (con Alfonsín primero y De La Rúa después) y Jorge Vanossi (Justicia y Derechos Humanos). Éstos integraron el gabinete como parte del acuerdo entre Duhalde y Alfonsín en el Congreso para conseguir conformar un gobierno. Vanossi fue remplazado por Juan José Álvarez, luego de una crisis interna en julio de 2002.

El último aspecto particular es la participación de dirigentes de distintas provincia del país. En este sentido, el primer Jefe de Gabinete, Jorge Capitanich, era un dirigente peronista de Chaco, cercano al presidente. Capitanich ocupó el cargo hasta Mayo de 2002. Asimismo, el Ministerio del Interior fue ocupado por un dirigente mendocino y ex gobernador de esa provincia, Rodolfo Gabrielli, este fue remplazado por el pampeano Jorge Matzkin en Julio de 2002.

Cabe resaltar que en todos los casos antes nombrados, los dirigentes eran cercanos al presidente, salvo los dirigentes del radicalismo. Por otro lado completaban el gabinete, Carlos Ruckauf (Relaciones Exteriores y Culto), quien renunció a la gobernación de Buenos Aires para acompañar al presidente; éste era un importante dirigente del peronismo y de la provincia de Buenos Aires, quien fuera Vicepresidente durante la segunda presidencia de Menem. Salud, fue ocupado por Ginés González García, un medico bonaerense que había sido funcionario en la gobernación de Cafiero y era cercano a Duhalde. El ministerio de Economía fue ocupado por un hombre de confianza del presidente, pero que contaba con el aval del radicalismo y el Frente Grande y contaba con buenos lazos con el sector financiera nacional e internacional, ya que había sido Ministro

de Economía de la provincia de Buenos Aires durante los dos periodos de Duhalde, Jorge Remes Lenicov. Este fue remplazado por Roberto Lavagna, en Abril de 2002. Por ultimo, el Ministerio de Producción que fue creado por el nuevo gobierno, recayó en importante empresario textil y presidente de Unión Industrial Argentina, José Ignacio de Mendiguren, quien era un asesor de Duhalde en tema de producción. Este fue remplazado Octubre de 2002 por Aníbal Fernández quien se desempeñaba como Secretario General de la Presidencia. Aníbal Fernández era un dirigente justicialista del partido de Quilmes. Luego de asumir en Producción, la Secretaria General recayó en José Pampuro, un dirigente peronista bonaerense y además medico personal del presidente.

Por último las Secretarías de Estado fueron ocupadas en su mayoría por peronistas cercanos al presidente, Carlos Soria en Inteligencia de Estado, Carlos Bern en Medios de Comunicación, Antonio Arcuri en Legal y Técnica. La Secretaria de Deportes y Turismo fue par aun ex menemista, Daniel Scioli y la de Cultura para un reconocido actor y escritor teatral, Rubén Stella.

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

Debido a la particular situación en la que asumió el gobierno, la relación entre el presidente y el gabinete, estuvo teñida por la misma. En un primer momento el presidente dispuso de reuniones de gabinetes todos los miércoles a la mañana en la Quinta de Olivos. Las mismas eran caracterizadas como largas y tediosas según los medios de prensa (Clarín, 30/01/2002). Alguna eran interrumpidas, ya que en algunos casos, y como ocurrió en la presidencia de Menem, se filtraba información luego de realizadas las mismas. De todas formas, fueron constantes las reuniones entre el Presidente y sus ministros, o entre estos y el Jefe de Gabinete. Un punto importante, era la participación de senadores o diputados en las mismas o la realización de reuniones ampliadas con gobernadores y dirigentes importantes o con sindicalistas. Esto marca un tipo de gestión, un estilo distinto al de sus antecesores. Cabe resaltar, la estrecha relación que el presidente mantenía con casi todos los Ministros o Secretarios que integraban el gabinete.

Por otro lado, la designación del Jefe de Gabinete, respondió siempre a cuestiones políticas, ya qua Duhalde prefirió tener Jefes de Gabinete que pudieran negociar y manejar la cuestión política y la interrelación entre los ministerios. Tanto Capitanich, como Atanasof tenían una larga trayectoria política y administrativa, que posibilitaba un mayor manejo de la cuestión política. El primero cuando se le vencía la licencia en el Senado fue remplazado por Alfredo Atanasof quien era Ministro de Trabajo, y tenia lazos con varios bloques opositores, que le permitieron aprobar varias leyes importantes para su cartera. Este último tenía lazos con el sindicalismo y sobre todo una larga trayectoria política, ligada al presidente, lo que aseguraba una función de fusible que atenuara las posibles crisis.

4. GOBIERNO DE NESTOR KIRCHNER (2003-2007)

1) MODELO ORGANIZACIONAL

1.3) Condiciones Normativas

No observaremos en este último presidente modificaciones en las condiciones normativas. Al igual que la segunda presidencia de Menem y el mandato transcurrido entre De La Rúa y Duhalde, la Constitución Nacional no fue reformada y se mantuvo la misma estructura básica para el ejercicio del Poder Ejecutivo, con las funciones ya descriptas, donde salvo la designación (unilateral) del Jefe de Gabinete, no hay en la letra constitucional no establecía ninguna tipo de estructura ministerial. Esto daba libertad de acción al presidente, para arma un gabinete de acuerdo a sus necesidades y concepciones.

1.1.4) Nivel Constitucional

Como se dijo anteriormente, mientras que el artículo 100 que establece la designación del Jefe de Gabinete, el artículo 99 que da libertad al presidente para designar a sus ministros secretarios y a quienes lo acompañaran en la administración del gobierno y en la función

administrativa. La constitución es bastante amplia en el aspecto de la conformación del gabinete, que como ya se dijo queda a libre albedrio del presidente, lo cual no representaba un problema para el nuevo gobierno, sino por el contrario que se ajustaba al estilo de Kirchner de tomar decisiones de manera unilateral.

1.1.5) Nivel Ley

Néstor Kirchner asumió en la difícil situación de normalizar el mandato presidencial, que había sido interrumpido en De la Rúa y que Duhalde había dejado seis meses antes de lo establecido. Asimismo el Congreso no se renovó hasta Diciembre del año 2003, mientras que Kirchner juro el 25 de Mayo de ese año. Por tanto la composición del Congreso era la misma desde Diciembre de 2001. Por ultimo, el bajo caudal de votos con el que fue elegido Néstor Kirchner, cercano al 22%, hacia que su legitimidad fuera baja y que no contara con mayoría en el Congreso. Asimismo, no era tradición, la sanción de una Ley de Ministerios. Por tanto, tampoco fue este gobierno excepción a esa norma no escrita, y sólo utilizando la sanción de leyes para reformas políticas importantes, para proyectos que necesitaran de un mayor consenso político, pero no para el armado de un gabinete o la designación de los funcionarios. Así, no hubo una nueva Ley de Ministerio durante este mandato.

1.1.6) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativas

Apegado a la tradición de modificar la Ley de Ministerios, vía decreto de necesidad y urgencia, lo cual permitía ganar tiempo, y acomodar la estructura ministerial a los requerimientos del nuevo presidente, sin necesidad de pasar por el Congreso. Esto, se repitió en Néstor Kirchner, con una particularidad especial. Era la primera vez desde 1922, que el presidente saliente (aunque no era elegido por el voto popular), era del mismo signo político que quien asumió, ya que Kirchner, había sido, en una situación particular, el candidato apoyado por el presidente Duhalde. Esto facilitó la transición, pero sobre todo la colaboración entre la administración saliente y la entrante. Así el Decreto 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 a lo solicitado

por Néstor Kirchner. Por su parte el Decreto N° 141/03, firmado por el nuevo presidente y su gabinete, organizaba las Secretarías de la Presidencia de la Nación.

1.2) Paradigma Organizacional

Si bien, el discurso kirchnerista apuntaba a romper con todo lo actuado en la década anterior, lo cierto es que en la practica esto no sucedió. Atilio Borón, cree que el gobierno de Néstor Kirchner, sólo "*salió de la convertibilidad pero no del neoliberalismo*" (Borón, 2004:193). Según Borón, esto se ve reflejado en la "*continuidad de los equipos técnicos del área económica, que son casi sin excepción los mismos que vienen del anterior gobierno*" (Borón, 2004:193). Para Borón, la continuidad del 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. Asimismo, el autor observa la continuidad de los parámetros macroeconómicos que fueron impuestos en los noventa, como ser las privatizaciones, la liberalización del mercado y la desregulación, la dependencia de las exportaciones de bajo valor agregado.

Pese a estos, también se observa en este gobierno, un intento de continuar con un tipo de organización donde sea el Estado quien tenga el monopolio de la iniciativa, y cumpla un papel más activo y regulador en la economía, como ya había sucedido con Duhalde. Esto sólo comenzó verse sobre el final de su mandato y con la recuperación de algunas empresas públicas privatizadas o la regulación de los servicios.

1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado

Derivado de lo anterior, es claro que la frontera que se establecía entre lo público y lo privado no quedaba definida de manera tan estricta como en la década anterior. Si bien, y como establece Borón, los empresarios y el sector privado siguieron manteniendo el manejo de algunas áreas claves y siendo los mas favorecidos en cuanto a las ganancias que obtenían, ya que eran los propietarios de los benes o servicios con mejores rentas dentro del ámbito económico nacional. Esto sin embargo, no impacto en el gabinete de manera significativa. La mayoría de los ministros eran más políticos que técnicos y en todos los casos pertenecientes en mayor o menos 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, como el caso de Roberto Lavagna y Felisa Miceli, pese a que estos no pertenecían ni tenían grandes lazos con ningún grupo económico y si contaban con trayectoria tanto en el ámbito publico como privado. Esta situación marca un punto de inflexión con los privados, donde si bien siguieron teniendo cierta preponderancia en los asuntos económicos, su participación en el gobierno fue mucho menor. No escapa a esta situación que gran parte del plantel económico, como ya se dijo, venga ocupando ese lugar desde los gobiernos anteriores. En todos los casos, la cabeza del Ministerio no tenía lazos fuertes con ningún grupo económico en particular. Lo mismo ocurrió con el resto de los ministerios, donde primo más una lógica política, que economicista.

Por ultimo, el desprecio del gobierno al sector privado tuvo sus matices, pero quedo siempre en evidencia ante la falta de consulta del gobierno hacia el sector empresario y hacia los grandes económicos o instituciones empresarias, y la escasa participación del Presidente o sus funcionarios a las actividades que estos realizaban o la declinación ante las invitaciones para participar de congresos, charlas o coloquios organizados por este sector.

Universidad de SanAndrés

2) GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

2.1) Acciones de Implementación

El nuevo gobierno, emprendió acciones para revalorizar el rol estatal y las principales funciones de regulación en los planos económicos, políticos y sociales. En esta línea se inscriben la necesidad de contar con nuevas áreas en el gabinete que permitieran llevar adelante dichas funciones. Asimismo se profundizo y jerarquizo la estructura del Proyecto de Modernización del Estado a efectos de continuar con dicho plan y generar acciones que permita revalorizar los saberes estatales y mejorar la administración pública en su conjunto.

2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones

La nueva administración no creo gran cantidad de nuevas áreas, aunque sí reformó y renombró las existentes. El Decreto N° 1283/03 reorganizaba el gabinete de acuerdo a los requerimientos del nuevos presidente. Por esto se fusionaba nuevamente Economía con Producción, dando lugar al Ministerio de Economía y Producción. Esta fusión se basaba en "*la necesidad de perfeccionar la utilización de los recursos públicos, incrementando la calidad de la acción estatal"*, y de llevar adelante un "*reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas diagramadas"* (Decreto N° 1283/03), lo cual obligaba a juntar los Ministerios bajo una sola cartera.

Por el contrario, la única incorporación que realizó el nuevo gobierno fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Publicas y Servicios. La creación de este se fundamentaba ante la necesidad de "*reflejar con mayor precisión las metas de gobierno fijadas, en especial en materia de planificación de la inversión pública tendiente a un equilibrado desarrollo geográfico regional que consolide el federalismo*" (Decreto N° 1283/03).

Por otro lado, el Decreto N° 1283/03 aclaraba que ante la "*necesidad de la puesta en marcha en forma inmediata de los aludidos Ministerios configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes"*, lo cual justificaba las modificaciones vía decreto de necesidad y urgencia, según las atribuciones del Articulo 99, inciso 3.

2.1.2) Nivel de variación del organigrama presidencial

La variación 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 compuesta por ocho ministerios: Educación y Ciencia y Tecnología; Justicia, Seguridad y Derecho y Humanos; Interior; Defensa; Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Salud; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; y Economía y Producción (recientemente fusionado). Estos, salvo la excepción de Economía y Producción, mantenían

la misma nomenclatura y estructura del gobierno anterior, y tenían cierta historia en la estructura del gabinete, salvo Desarrollo Social, que fue incluido en De La Rúa, desde el retorno a la democracia. No incluyo en esta lista la Jefatura de Gabinete, pues como ya se dijo anteriormente, su designación no dependía de la buena predisposición del presidente de turno, sino que esta incluido en la Constitución Nacional. El resto de los Ministerios pueden, aun hoy variar según las decisiones que tome el presidente al momento de asumir.

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; Medio de Comunicación; Turismo y Deporte; Inteligencia de Estado y de Programación para la Prevención de la drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico. La única, que se elimino fue Obras Publicas que fue incorporada al Ministerio de Planificación Federal. En este sentido, también hay una estructura básica que se mantiene indemne con el correr de los distintos gobiernos.

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

2.2) Transferencia de competencias

En esta sección notaremos que el gobierno de Kirchner, puede ser entendido como una continuación del de Eduardo Duhalde si se observa el plano institucional y el gabinete de ministros. Las transferencias de competencias tampoco marcan un punto de inflexión entre ambos gobiernos, sino que sólo respondió a los cambios en la estructura que ya fueron descriptos anteriormente.

2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental

Las transferencias intra-gubernamentales no fueron significativas en este periodo, ya que el estilo de gestión centralizado hacía que el Presidente tuviese participación en todas las áreas. Los cambios que se dieron, fueron al pasaje de áreas de algunos ministerios a otros, para tener mayor control sobre éstas o para lograr que algunas áreas sensibles o con funcionarios menos afines dependieran de Ministros leales y confiables, como pueden ser

los casos de la Jefatura de Gabinete o Planificación Federal. Este último recibió algunas competencias derivadas de Economía y Producción a efectos de tener mayor control sobre el presupuesto, las obras públicas y el manejo de fondos destinados a las mismas. Por su parte, la Jefatura de Gabinete tuvo que absorber áreas y se 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 paso de la orbita del Ministerio de Salud a la Jefatura de Gabinete, según los Decreto N° 828 y 820/2006.

Como se ve, no ha habido grandes transformaciones en el gabinete presidencial, ni modificaciones sustanciales en las áreas, sino que más bien se mantuvo estable durante los cuatro años que duro el mandato de Kirchner.

2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental

La principal transferencia de competencias se dio a raíz de la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. El Decreto de creación del mismo (N° 1283/03), establecía en su articulo 4, que el nuevo ministerio, debía "*asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al transporte, las comunicaciones, la minería, la energía, el saneamiento y en las obras públicas, la vivienda, las obras de explotación y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos, la actividad vial y la Planificación de la inversión pública tendiente a un equilibrado desarrollo geográfico regional que consolide el federalismo*". De estas funciones asignadas, se les transferían las áreas de energía y comunicaciones que dependían del Ministerio de Economía; desde la órbita de la Presidencia de la Nación (y luego de la eliminación de Obras Publicas), se le transfirieron las áreas y funciones de lo atinente a las obras públicas*, "la temática hídrica, el desarrollo urbano, la vivienda y la energía atómica"* (Decreto N° 1283/03). Por último le fueron transferidas las áreas de Minería y Transporte, que pertenecían al Ministerio de Producción.

Ante la fusión de los Ministerio de Economía y Producción, este mismo decreto establecía que la nueva cartera ministerial, tenia las funciones "*encargadas de la agricultura, la ganadería y la pesca; la desregulación, la defensa de la competencia y del consumidor, la pequeña y mediana empresa y el desarrollo regional, la industria y el comercio*" (Decreto N° 1283/03).

Por otro lado, el Decreto N° 141/03, que establecía las Secretarías de la Presidencia de la Nación, también transfería las competencias concernientes a la preservación y protección de los recursos naturales y el desarrollo sustentable, que dependían del Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio de Salud. En este sentido, el Decreto N° 295/03, transfería el Ministerio de Salud, la Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, que dependía de Desarrollo Social.

3) CIRCUITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno

La idea de un gobierno fuerte, contrastaba con algunos aspectos centrales de lo ocurrido en los años anteriores. Néstor Kirchner, decidió un armado del gabinete que respete primero el acuerdo y el apoyo de Duhalde que le permitió llegar al gobierno, que le brinde legitimidad al menos dentro del peronismo, ya que al momento de su elección el Partido Justicialista fue separado y con tres candidatos y por último que le permita contar con gente de su confianza en puesto claves. Esto le aseguraba tanto la gobernabilidad, como la posibilidad de llevar adelante un gobierno exitoso.

Como se analizara en los otros apartados, Kirchner respeto una estructura básica de funcionamiento del gabinete, sin demasiadas áreas, pero sin perfiles demasiado elevados que pudieran opacarlo. El gabinete buscó tener así, una línea conductora que era el propio Kirchner, quien tomaba las principales decisiones, llevaba adelante la gestión y comunicaba las principales medidas. El ejercicio del gobierno por tanto se subsumió a un presidente activo y con un rol central, sólo rodeado de algunos pocos colaboradores o gente cercana,

que no se coincidían con los Ministerios, a excepción de los casos de Alberto Fernández y Julio De Vido. De esta forma el gabinete, fue organizado a partir de una lógica jerárquica y centralizada para el ejercicio del poder, cuyo eje central era el propio presidente. Esto se vio reflejado en la forma de administrar el poder y llevar adelante la gestión.

.

*3.1.1) Modelo de toma de decisione*s

Néstor Kirchner centralizó todas las decisiones importantes en su figura. Salvo el rol de su esposa, Cristina Fernández, y el Secretario Legal y Técnico, Carlos Zanini, la figura del primer Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, y el Ministro de Planificación Julio De Vido, el círculo de consulta del Presidente, no incluía mas figuras. Estos tres últimos, eran quienes podían llegar a tener lugar e influencia, en las decisiones gubernamentales. Una de las pocas áreas del gabinete donde el presidente consultaba al Ministro o mantenía mayor nivel de interacción con este era Economía, donde se observa algún nivel mayor de participación del ministro en las decisiones. A pesar de eso, en muchos caso el presidente sólo decidía de manera unilateral, o consultando con su esposa y también senadora, Cristina Fernández. Esto, según la propia visión del Presidente y a partir de lo retratado por los medios de prensa, hacia que las decisiones se tomaran de manera más rápida y permitían mayor agilidad en la gestión (Diario La Nación: 17/04/2004). Este mismo diario, señala que el presidente *"decide el todo",* sin dar demasiado lugar a los funcionarios.

Según el diario Clarín, en una nota del 23 de Mayo de 2004, el estilo de toma de decisiones del presidente se sintetiza en una frase acuñada por el mismo "*Yo consulto a todos. Y sintetizo"*. Este mismo matutino, concluye que a diferencia de Duhalde, quien también consultaba con su esposa Hilda *Chiche* Duhalde, Kirchner podía dejar algunas decisiones en manos de su esposa, quien era la única capaz de torcer sus decisiones.

3.1.2) Conformación del gabinete

La conformación del gabinete de Néstor Kirchner, tiene tres puntos importantes: la continuación de algunos ministros que venían del duhaldismo, y eran parte del acuerdo con Duhalde. Por otro lado se encontraba algunos dirigentes, que venían del llamado "Grupo

Calafate", un grupo de dirigentes, encabezados por Néstor Kirchner que ya desde fines de los '90 venían planteando cierta resistencia al presidente Menem. En este grupo se encontraban entre otros Alberto Fernández y Carlos Tomada. Por ultimo, el gabinete estuvo compuesto por colaboradores cercanos al presidente desde sus gestión como gobernador de la Provincia de Santa Cruz, como su hermana Alicia que fue designada en Desarrollo Social o Julio De Vido en Planificación Federal.

El primer gabinete de Kirchner, estuvo se completaba con: Roberto Lavagna, en Economía y Producción, que venia ocupando el cargo desde 2002; Alberto Fernández, un histórico del Grupo Calafate y ya se desempeñaba como funcionario en el gobierno de Duhalde, ocupo la Jefatura de Gabinete; Aníbal Fernández ocupo Interior, este también era un dirigente del duhaldismo, al igual que José Pampuro que se mantuvo en Defensa y Ginés González García en Salud. Gonzáles García tenía lazos con el Grupo Calafate y los otros dos, habían sido los principales impulsores de la candidatura de Kirchner dentro del gobierno de Duhalde. (Diario La Nación, 21/05/2003). Por último las designaciones de Daniel Filmus en Educación, como parte de un acuerdo con el Jefe de Gobierno porteño y aliado a Kirchner, Aníbal Ibarra. Filmus era Secretario de Educación de la Ciudad, y paso a ocupar el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; y Rafael Bielsa en Relaciones Exteriores y Gustavo Beliz en Justicia. Ambos eran peronistas y habían acompañado a Néstor Kirchner, desde el principio a pesar de su *lejana cercanía* a este. Ambos también pretendían la candidatura a Jefe de Gobierno, por tanto, nombrarlos en el Gabinete, allanaba las chances del Aníbal Ibarra en la Ciudad.

Los cambios que se dieron dentro del gabinete respondieron a dos grandes factores: la asunción por parte de los Ministros en cargos electivos o la pérdida de confianza por parte del Presidente hacia los Ministros. Entre estos últimos, se enmarca la salida de Roberto Lavagna, gracias a una serie de entredichos con el Presidente, el cual consideró que era momento de cambiar el ministro. Lavagna era un economista keynesiano, con trayectoria en materia del Estado aunque lejano al menemismo y a la década del noventa y con cierta raigambre de socialdemocracia, lo cual lo hacia una nueva carta de presentación para el gobierno kirchnerista. Sin embargo en 2005, Lavagna comenzó a denunciar de "*cartelización y sobreprecios en obras de infraestructura*" (Diario La Nación, 24/11/2005)

apuntando contra el área manejada por Julio De Vido. Asimismo, las diferencias entre el Presidente y Lavagna venían desde antes, por razones políticas. La salida de Lavagna, llevo a la designación de Felisa Miceli, quien dirigía el Banco Nación y podía seguir la misma línea que su antecesor y darle "*un papel más activo del Estado y un perfil sin ambiciones de figuración política importante, como las que se le atribuyen a su antecesor*" (Diario La Nación, 29/11/2005). Esto último era fundamental para formar parte del gabinete, evitando colisionar con Kirchner. Miceli, tampoco duro mucho en el cargo, ya que fue removida por una confusa causa, ligado a un dinero encontrado en su despacho, asumiendo en su cargo interinamente, Miguel Peirano, quien era el segundo de la cartera económica.

Los otros cambios que se dieron, fueron como ya se dijo porque los titulares de las carteras asumieron sus bancas, luego de las elecciones de 2005. En Desarrollo Social, en lugar de la hermana del presidente, elegida senadora, fue un kirchnerista ligado al presidente y de estrecha confianza, Juan Carlos Nadalich, quien ya venia acompañándolo en distintos cargos desde Santa Cruz. En Cancillería asumió, en lugar Bielsa quien fue electo diputado, el Vice Ministro, Jorge Taiana, un peronista histórico y militante en los setenta en la Juventud Peronista, perteneciente al Grupo Calafate y siendo también uno de sus hombres de confianza dentro del Ministerio de Relación Exteriores.

Por ultimo, el cargo dejado por Pampuro en Defensa, para asumir en el Senado, fue ocupado por una militante peronista y montonera en los años ´70, Nilda Garré que pasó por las filas de FREPASO, y fue Viceministra del Interior durante el gobierno de la Alianza. Garré, era embajadora en Venezuela al momento de asumir y representaba una apuesta fuerte al nombrar a una mujer al frente del Ministerio que tenia a su cargo las Fuerzas Armadas, pero sobre todo marcaba una línea con respecto a la política de derechos humanos y a la apertura del gabinete a otras fuerzas, en este caso el FREPASO.

3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

Néstor Kirchner realmente impuso un nuevo modo de administración del poder y de relación con sus ministros. A diferencia de sus antecesores, Kirchner tuvo una forma particular de relacionarse con su gabinete. 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, este autor marca que se observa en Kirchner una concentración de poder, que podríamos tildar de excesiva, ya que hay "*una marcada intervención presidencial en todas las áreas de gobierno*".

El presidente centralizó en su figura las principales decisiones, e intentó tener un gabinete unificado que respondieran a su figura, sin lugar para los díscolos. Los únicos tres ministros capaces de plantear alguna disidencia fueron Roberto Lavagna (Economía), Rafael Bielsa (Relaciones Exteriores) y Alberto Fernández (Jefe de Gabinete). De los tres, salvo el último, los otros dos no llegaron a completar más de la mitad del mandato del presidente. Kirchner intento a partir de 2005, lograr un gabinete netamente kirchnerista, sin disidencia y centralizado en su figura, como intento Alfonsín luego de las legislativas de 1987. Así, los cambios que se dieron luego de las elecciones de ese año, fueron en este sentido, respetando su visión hegemónica del poder y sin permitir fisuras en el mismo.

Así como centralizaba las decisiones, evitaba las reuniones de gabinete. Según su visión, no eran necesarias grandes reuniones, cada vez que quería hablar sobre algún tema con alguno de sus ministros, lo llamaba directamente sin necesidad de hacer reuniones plenarias. El Presidente prefería hablar personalmente y de forma unilateral con cada ministro. Esto lo colocaba en una posición central, donde todos los ministros giraban en torno a él, evitando cualquier tipo de relación por fuera de del centro. Esto se fundamentaba en la desconfianza del presidente a que se filtrara información o de cualquiera posible traición. Asimismo, el tipo de ejercicio de poder a partir de una idea jerárquica y verticalista, hacía que el presidente desistiera de cualquier idea que pudiera atentar contra esto, como por ejemplo las reuniones de gabinete.

Por ultimo, otra característica importante de la relación entre el gabinete y el presidente, era el control que el Presidente ejercía sobre la gestión y la participación del mismo en todas las decisiones y anuncios del gobierno.

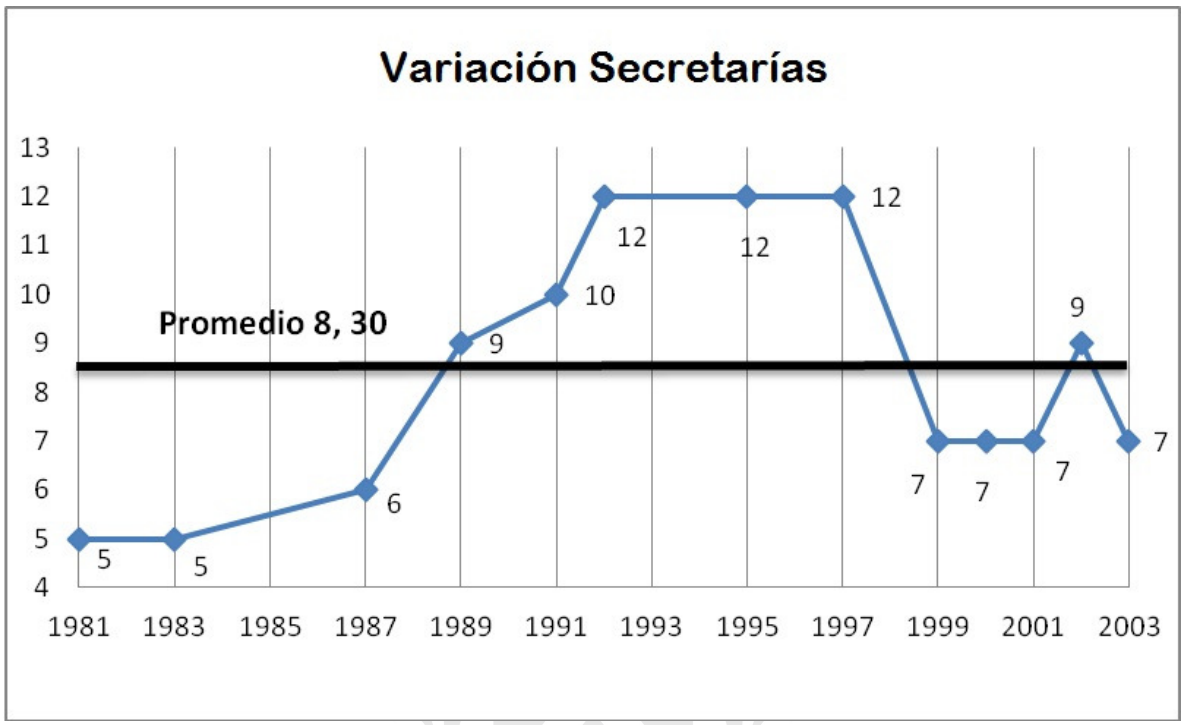
Universidad de San Andrés

CAPITULO 4: Algunos aportes comparativos y consideraciones finales

1. Perspectiva comparada

En primer lugar, veremos como fue la variación del gabinete a los largo de los años. Los cuadros que siguen a continuación muestran por un lado la variación de la cantidad de ministerios en los diferentes gobiernos y por otro la variación de las Secretarías de la Presidencia de la Nación que también fueron tomadas para este análisis. En el gobierno de Alfonsín y en el de Menem hasta la reforma de 1994, la constitución establecía un tope de 8 (ocho) ministerios. Podría considerarse entonces que el promedio es espurio, ya que está condicionado por una restricción normativa. Sin embargo, hay que hacer dos consideraciones en relación a esto: La restricción normativa imponía un tope pero no un piso y ni Alfonsín ni Menem tuvieron menos de 8 ministerios.

(FUENTE: ELABORACION PROPIA)



(FUENTE: ELABORACION PROPIA)

En ambos cuadros, la línea negra marca el promedio de todo el periodo analizado (1983-2007). Para el caso de los ministerios, el promedio de carteras de todo el período es de 9,5 mientras que en el caso de las Secretarías de 8, 30.

Sobre este tema, Waldino Suarez en un estudio de 1985, plantea que en América Latina, la estructura ministerial es pequeña con respecto a otras regiones del mundo, para el período 1940/1980. Según este autor, América Latina tiene un promedio de 12, 10 carteras durante este período. Argentina, en este trabajo figura con un promedio de 13, 25 carteras para todo el período. Por el contrario, un análisis periodizado sobre los países, arroja datos que se asemejan bastante a la realidad actual de Argentina. Para Suarez, durante el período 1940/1945 Argentina tiene un promedio de 10,67 ministerios y para el período 1975-1980, el promedio desciende a 9,33 carteras ministeriales. Cabe resaltar que salvo en 1975/1976, el resto de los años tomados en los momentos nombrados, hacen referencia a gobiernos autoritarios. Aun así, el análisis de Suarez sirve como marco de referencia para comparar la evolución del gabinete en el ciclo temporal estudiado.

Como ya se dijo, el promedio de carteras ministeriales durante los 24 años analizados, es de 9,50, lo cual se sitúa bastante por debajo del promedio de 12,10 que Suarez establece para el periodo 1940/1980. De todas formas, el gabinete sigue siendo pequeño para el promedio de América Latina. En este sentido y si se toman los promedios que Suarez establece para los dos sub períodos (1940/45-1975/80), el número de carteras se mantiene bastante estable entre 9 y 10 ministerios en cada gabinete. Esto permite comenzar a pensar que la estructura del gabinete ministerial es semi-rígida y relativamente estable, como veremos a continuación.

Pero ¿Que áreas pueden decirse que hacen que la estructura del gabinete sea estable y semi-rígida?; María Eugenia Coutinho en su análisis sobre la Presidencia Institucional, marca que hay un *núcleo central* que compone la misma. Este núcleo central, por un lado permite observar una estabilidad dentro de este, a partir de mantener un número fijo durante todos los gobiernos desde 1983. Por otro lado, esta autora marca que conjugada con esta característica, aparece un *comportamiento dinámico* de la presidencia institucional, ya que la misma se fue modificando en relación al contexto, a las estrategias esgrimidas desde el presidente y sobre al estilo de quien asumía el cargo. Por último, Coutinho marca que si bien las áreas que componen el núcleo central no sufrieron grandes modificaciones, si sufrieron cambios en sus roles.

Como se observa en el siguiente cuadro, hubo cierta continuidad de algunas áreas, que permiten hablar del mismo como estructura semi-rígida.

MINISTERIOS			-	
1981	1983	1989	1991	1995
Interior	Interior	Interior	Interior	Interior
Relaciones Exteriores y Culto	Relaciones Internacionales y Culto	Relaciones Internacionales y Culto	Relaciones Internacionales y Culto	Relaciones Internacionales y Culto
Defensa	Defensa	Defensa	Defensa	Defensa
Economía	Economía	Economía	Economía Obras y Servicios Públicos	Economía Obras y Servicios Públicos
Obras y Servicios Públicos	Obras y Servicios Públicos	Obras y Servicios Públicos		

Justicia	**Educación y Justicia**	Educación y Justicia	Cultura y Educación	Cultura y Educación
Educación			Justicia	Justicia
Trabajo	Trabajo y Seguridad Social	Trabajo y Seguridad Social	Trabajo y Seguridad Social	Trabajo y Seguridad Social
Salud Pública y Medio Ambiente	**Salud y Acción Social**	Salud y Acción Social	Salud y Acción Social	Salud y Acción Social
Acción Social				**Jefatura de Gabinete**
Secretarías				
Planeamiento	Planificación	Planificación	Planificación	
General	General	General	General	General
Información del Estado	Inteligencia de Estado	Inteligencia de Estado	Inteligencia de Estado	Inteligencia de Estado
Información Pública	de Información Pública	Prensa y Difusión	Medios y Comunicación	Medios y Comunicación
Cultura	**Función Pública**	Función Publica	Función Publica	Función Publica
	Turismo (creada en1986)	Turismo	Turismo	Turismo
		Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología
	Legal y Técnica (creada en 1986)	Legal y Técnica	Legal y Técnica	Legal y Técnica
		Programación y coordinación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico	Programación y coordinación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico	Programación y coordinación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico
			Deportes	Deportes
			Recursos Naturales y Medio Ambiente	Recursos Naturales y Medio Ambiente
				De seguridad y protección de la comunidad
				Desarrollo Social

MINISTERIOS			
1999	2001	2002	2003
Interior	Interior	Interior	Interior
Relaciones Internacionales y Culto	Relaciones Internacionales y Culto	Relaciones Internacionales y Culto	Relaciones Internacionales y Culto
Defensa	Defensa	Defensa	Defensa
Economía	Economía	Economía	**Economía y Producción**
Infraestructura y Vivienda (hasta 2000)	Infraestructura y Vivienda	**Producción**	**Planificación Federal, Inversión Pub.**
Educación	Educación	Educación	Educación
Justicia y Derecho Humanos	Justicia y Derecho Humanos	Justicia y Derecho Humanos	Justicia y Derecho Humanos
Trabajo, Empleo y Recursos Humanos	Trabajo, Empleo y Recursos Humanos	Trabajo, Empleo y Recursos Humanos	Trabajo, Empleo y Recursos Humanos
Salud	Salud	Salud	Salud
Jefatura de Gabinete	Jefatura de Gabinete	Jefatura de Gabinete	Jefatura de Gabinete
Desarrollo Social y Medio Ambiente	**Desarrollo Social y Medio Ambiente**	Desarrollo Social y Medio Ambiente	Desarrollo Social y Medio Ambiente
	Seguridad Social		
	Turismo, Deporte y Cultura		
SECRETARÍAS			
General	General	General	General
Inteligencia de Estado	Inteligencia de Estado	Inteligencia de Estado	Inteligencia de Estado
Cultura y Comunicación		Medios de Comunicación	Medios de Comunicación
		Cultura	Cultura
Turismo		**Turismo y Deporte**	Turismo y Deporte
Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología	**Obras Publicas**	
Legal y Técnica	Legal y Técnica	Legal y Técnica	Legal y Técnica
Programación y coordinación para la prevención de la	Programación y coordinación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra	Programación y coordinación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra	Programación y coordinación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra

drogadicción y la lucha contra el narcotráfico	el narcotráfico	el narcotráfico	el narcotráfico
		Seguridad Interior	

Como se puede observar, pese a los cambios, y si bien el gabinete no supera el máximo de diez carteras ministeriales, hay una estructura que podríamos denominar rígida que no sufre mayores modificaciones en todo el periodo analizado. Esta "estructura rígida" está compuesta por: Interior, Educación, Salud, Economía, Defensa, Relaciones Internacionales y Culto, Justicia y Trabajo. Por tanto, ocho sobre los 9,5 ministerios de promedio que tiene el gabinete, se mantienen estables. Los mayores cambios se dan en materia de fusión de áreas o de cambios de denominación de las mismas. Esto se da sobre todo en Salud, Educación y Justicia. El resto de las áreas, no sufre grandes transformaciones a excepción de Economía, que será analizado en breve.

Pero, como se dijo al comienzo del trabajo, la estructura del gabinete argentino no es rígida, sino semi-rígida. Esto, responde a que si bien, se mantienen ocho sobre 9,5 ministerios, el gabinete argentino ha ido mutando y transformándose a los largo de los últimos 28 años, y sobre todo en los seis gobiernos del período analizado. Estos cambios, aunque no modifican de manera drástica el gabinete, si han producido cambios que en muchos casos fueron de relevancia dentro del mismo. En este sentido, esta estructura semi-rígida y en términos de Coutinho, permite cierta flexibilidad del gabinete y sobre todo dinamismo ante los cambios y coyunturas. El gabinete argentino, no sólo permitió esto, sino que fue permeable a los estilos y estrategias de los presidentes de turno. Esto se ve reflejado en los cambios, traspaso de áreas, modificaciones de nombres o de jerarquía, por la creación de mayor número de secretarías de la presidencia o la fusión de las mismas en ministerios. Esta capacidad dinámica y flexible es lo que le da carácter semi-rígido al gabinete.

Asimismo, por otro lado, es notable que el gabinete fuera cambiando de acuerdo a las necesidades presidenciales y a quienes pudiesen asumir la titularidad de los ministerios del gabinete. Esto ya se vio de algún modo anteriormente, ya que el gabinete fue mutando de acuerdo a la idea del gobierno que tuviese quien asumiese el cargo. Por ejemplo, el

gabinete menemista mantuvo durante todo el período fusionados Salud y Acción Social, pero prefirió desmembrar Educación y Justicia, creando un nuevo ministerio para esta última área. Esto es sin lugar a dudas, una decisión que se fundamenta en el tipo de gestión y la visión sobre el rol del Estado, según se jerarquizaran algunas áreas, se eliminaran o fusionaran otras. Por el contrario, el gobierno de De La Rúa, Duhalde y Kirchner, decidieron mantener separadas las áreas de Salud y Desarrollo Social (este cambio denominativo responde a un cambio de enfoque para la implementación de políticas sociales).

Por otro lado, y como marca De Luca, los gabinetes argentinos tienden a generar ministerios más preponderantes que otros (De Luca, 2011). Si bien esto es así en todos los presidencialismos y, más en general, en todos los gobiernos. El caso más notable es el caso del Ministerio de Economía. Este ministerio, siempre tuvo un rol preponderante en todo el periodo analizado, y a lo largo de la historia argentina, pero también las figuras que han ocupado el mismo han impuesto una impronta personal que ha repercutido sobre la estructura del mismo, sobre todo a partir de la ocupación del cargo por parte de Domingo Cavallo.

Universidad de San Andrés

Este ministerio, asimismo logró el mayor nivel de concentración o de fusión de áreas, que lo llevó en muchos casos a ser un "megaministerio", con mucho poder tanto presupuestario como político. Cuando se habla de fusión de áreas, el cambio más importante es la fusión en varios períodos (o la transferencia de áreas) entre Economía y Obras y Servicios Públicos. Esto dotaba de mucho poder económico y político sobre las demás áreas del gabinete. Cabe resaltar que Economía, contenía en su interior por si sólo todo lo referente a áreas económicas, financieras y productivas del Estado, lo cual, si se incluye Obras y Servicio Públicos, permite pensar en un ministerio de gran dimensión y con gran capacidad de influencia sobre el proceso político. También es de resaltar que en las dos oportunidades que Domingo Cavallo, ocupo el cargo, pidió que se fusionara con Obras y Servicios Públicos, primero e Infraestructura y Vivienda en 2000. Este último ministerio fue fusionado a Economía y luego, en 2001 con los cambios en el gabinete volvió a ser creado aunque nunca se designó titular en el mismo.

Sobre este tema también es destacable que el paradigma institucional y político que haya tenido mayor influencia sobre el presidente de turno, también dio lugar a cambios en el gabinete. Por tanto, cuando se decidió implementar políticas de corte neoliberal, y con mayor preponderancia de un paradigma economicista, las áreas del gabinete respondían en esta línea, buscando "achicar" el mismo y evitando la superposición en post de lograr la mayor eficacia y eficiencia posible, como ocurrió durante la década del menemismo. Por el contrario cuando el Estado ocupó un lugar central en el sistema político y se puso el acento sobre este para el desarrollo y la regulación, se crearon áreas en este sentido y se buscó un armado ministerial que respondiera a este paradigma. Ejemplos de esto son: Desarrollo Social, Producción y Planificación Federal. Estos ministerios que buscaban centralizar y monopolizar la iniciativa del Estado en las áreas de acción de los mismos.

2. Consideraciones finales

Dos ideas centrales guiaron este análisis, por un lado, la idea de que la organización del gabinete es semi-rígida en tanto su estructura se ha mantenido relativamente estable desde la recuperación democrática. Esto ha queadado demostrado que es así, incluso contra la fuerte propensión intuitiva de pensar que con el máximo contraste partidario, programático, ideológico, de estilos y contextual que supone comparar la serie 1983 – 2007. El gabinete ministerial argentino, en términos formales, muestra una estabilidad institucional a lo largo del tiempo que resulta llamativa *prima facie,* y en ese sentido, espero que este trabajo exploratorio y descriptivo sea un aporte para futuros estudios comparados en la región.

Por otro lado, que la estructura ministerial formal cambia muy poco en función de las necesidades políticas de las administraciones y en función de los cuadros políticos para llevarlas adelante. Por tanto, que la estructura sea semi-rígida en función de que se ha mantenido *relativamente estable,* se puede inferir que los cambios ocurridos en esta estructura respondieron a las necesidades políticas y coyunturales de los diferentes gobiernos, pero también de los cuadros políticos para llevar a adelante las políticas

planificadas, o bien de la capacidad de disociar a los "gabinetes formales" de los "gabinetes reales", es decir, siguiendo a Orlandi (1998) ver al gabinete ministerial, no sólo como un conjunto de instituciones, sino más bien como un conjunto de funciones. En ese sentido, es problable 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.

Para concluir, una reflexión personal. El gabinete, aún con sus continuidades y con la estructura que he denominado semi-rígida, ha sido, sin embargo, permeable al estilo presidencial y sobre todo a la forma en que el presidente ejerce el poder y se relaciona con el mismo. En términos de Liliana De Riz y Smulovitz la personalización de la presidencia a partir de la concentración de poder en Argentina ha llevado a *desresponsabilizar* la gestión de gobierno. Sobre esto, se podría agregar que en gran medida los ministerios han perdido poder y sobre todo responsabilidad sobre la gestión, ya que en muchos casos, la decisión última siempre recae en el presidente el cual no tiene obligación alguna para dar participación a los ministros o secretarios. Por el contrario, la creación de la Jefatura de Gabinete llevó a atenuar esta situación, a partir de la que la Constitución responsabiliza y hace partícipe al Jefe de Gabinete de la administración del Estado. Aun así, siempre el Jefe de Gabinete será al igual que los ministros, designado por el Presidente y este último podrá no darle mayor participación en el gabinete o bien descentralizar sus funciones a través de otras áreas.

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

Universidad de San Andrés

Bibliografía y fuentes bibliográficas.

1. **Libros y Artículos**

- **Altman, David y Castiglioni, Rossana,** *Cabinet Determinants of Structural Reforms in Latin America, 1985–2000,* en Developing Economies, Vol. XLVI N° 1, 2002.
- **Amorim Neto, Octavio**, "*Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*", en Latin American Studies Association, Chicago, Sep.1998.
- **Amorim Neto, Octavio,** "*Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers*", PhD Dissertation Thesis, Department of Political Science, University of California, San Diego, 1998.
- **Camou, Antonio**, "*Los Consejeros de Menem. Saber técnico y política en los orígenes del menemismo"*, Cuadernos del CISH (UNLP), año 4, Nro. 5, Buenos Aires, 1999.
- **Camou, Antonio, "***Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina";* Nueva Sociedad N° 152, Buenos Aires, 1997.
- **Chasquetti, Daniel**, "*Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación",* Conferencia 2000 de la Latin American Studies Association, Miami, 2000.
- **Chasquetti, Daniel,** *"Compartiendo el gobierno: Multipardismo y coaliciones en Uruguay 1971-1997,* en Revista Uruguaya de de Ciencia Política, N° 10, Montevideo, 1997/98.
- **Coutinho, María Eugenia,** *"Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina",* Revista Colección, N° 18/19, pp. 17-47, Buenos Aires, 2007/8.
- **De Luca, Miguel,** *"Del Príncipe y sus Secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente"* en Malamud, Andrés y De Luca Miguel (coord.) "*La política en los tiempos de los Kirchner"*, Eudeba, Buenos Aires, 2011.

QUAERERE VERUM Universidad de SanAndrés

- **De Luca, Miguel,** "*Los Ejecutivos*" en Orladi, Hipólito "*Las instituciones políticas de gobierno/1*", EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

- **De Riz, Liliana,** "*Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina*", en *Sociedad*, Nº 2, Buenos Aires, 2006.

- **De Riz, Liliana y Feldman, Jorge, "***El partido en el Gobierno: la experiencia del radicalismo, 1983-1989",* Documentos CEDES, Buenos Aires, 1991.

- **De Riz, Liliana y Smulovitz, Catalina, "***Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino",* Documentos CEDES, Buenos Aires, 1990.

- **Garrido, Antonio,** *"Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina",* en Política y Sociedad, Vol. 40 Núm. 2: 41-62, Murcia, 2003.

- **Gervasoni, Carlos,** *"Del distribucionismo al neoliberalismo: los cambios en la coalición electoral peronista durante el menemismo"*, Latin American Studies Association, Chicago, 1998.

- **Lanzaro Jorge, "***Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina",* CLACSO, Buenos Aires, 2000.

- **Leiras, Marcelo**, "*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, 2006.

- **Linz, Juan, "***Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?* en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo Las crisis del presidencialismo, Alianza, Madrid**,** 1994**.**

- **Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart,** "*Juan Linz, Presidencialismo y Democracia: una revision critica*". *Comparative Politics*, 1997.

- **Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S.** "*Presidentialism and Democracy in Latin America"*, Cambridge University Press, New York, 1997.

QUAERERE VERUM Universidad de San Andrés

- **Novaro, Marcos**, "*Historia de la argentina contemporánea: De Perón a Kirchner"*. Edhasa, Buenos Aires, 2006.

- **Novaro, Marcos,** *"Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)"*¸en Lanzaro, Jorge (comp.) *"Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en America Latina"*¸ CLACSO, Buenos Aires, 2000.

- **OrlaNdi, Hipólito y Olivieri Alberti, Alicia, "***Las instituciones políticas de gobierno*" en Orlandi, Hipólito, "*Las instituciones políticas de gobierno/1*", EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

- **Orlandi, Hipólito,** *"La evolución histórica de las instituciones políticas de gobierno" en* Orlandi, Hipolito "*Las instituciones políticas de gobierno/1*", EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

- **Palermo, Vicente,** "*¿Cómo se gobierna Brasil? El debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno",* Instituto Internacional de Gobernabilidad, Buenos Aires, 2003.

- **Oszlak, Oscar,** "*Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?*", Reforma y Democracia N° 9, CLAD, Caracas, 1999. O

- **Oszlak, Oscar,** "Quemar las Naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)", en Biblioteca Virtual TOP, 1999.

- **Oszlak, Oscar,** "*Transformación Estatal y Gobernabilidad en el Contexto de la Globalización: el caso argentino*". Documento en formato electrónico, página UDESA, 2005.

- **Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo**, "*Estado y Políticas Estatales en América Latina*", Doc. CEDES/CLACSO Nº 4, Buenos Aires, 1976.

Universidad de SanAndres

- **Rehren, Alfredo, "***Liderazgo Presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina",* en Graham, Lawrence, *Democratic Transitions in Eastern Europe and Latin Amer*ica, Washington, 1991. ¿???????

- **Saiz Arnaiz, Alejandro,** *"Forma de Gobierno y estructura del Poder Ejecutivo: el presidencialismo argentino tras la revisión de la constitución de 1994"*¸ presentado en Workshop «Nuevas tendencias político-constitucionales en Latinoamérica», Instituto Internacional de Sociología Jurídica en Oñati, 1995.

- **Suarez, Waldino,** *"El gabinete en América Latina: organización y cambio"* en Contribuciones N° 1, año II, KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1985.

- **Thwaites Rey, Mabel,** *"Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración",* Encrucijada N° 6, UBA, Buenos Aires, 2001.

2. **Sitios Consultados:**

Diario Clarín: www.clarin.com.ar

Diario La Nación: www.lanacion.com.ar

Boletín Oficial de la Nación: www.boletinoficial.gov.ar

Info Leg: www.infoleg.gov.ar

Presidencia de la Nación: www.presidencia.gov.ar

Jefatura de Gabinete de Ministros: www.jgm.gov.ar

QUAERERE VERUM Universidad de San Andrés

3. **Normas y Leyes:**

Constitución Nacional Argentina 1994.

Constitución Nacional Argentina 1853.

Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional.

Leyes:

Ley N° 22.520.

Ley N° 22.450.

Ley N° 22.641.

Ley N° 23.023.

Ley N° 23.317.

Ley N° 23.696.

Ley N° 23.930.

Ley N° 24.190.

Ley N° 25.233.

Ley N° 26.338.

Decretos:

Decreto N° 435/90.

Decreto N° 438/92.

QUAERERE VERUM
Universidad de SanAndrés

Decreto N° 1343/01.

Decreto N° 1366/01

Decreto N° 1454/01.

Decreto N° 355/02.

Decreto N° 473/02.

Decreto N° 1283/02.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

ÍNDICE:

CAPÍTULO 1: Introducción, metodología, objetivos, marco teórico y estado de la cuestión.

1) Introducción……1
2) Metodología de investigación……..……..….2
3) Dimensiones, Variables e Indicadores……..……....….3
4) Objetivos……..……..….4
5) Preguntas de Investigación e Hipótesis……..…….....5
6) Marco teórico y Estado de la Cuestión……..…….…....6
   1. Las instituciones políticas de gobierno……..……6
   2. El Poder Ejecutivo y el gabinete de ministros, hacia una agenda de investigación……..…….8
   3. Estudios sobre gabinetes y estado de la cuestión……..……..……11

CAPÍTULO 2: Presidente y Gabinete: el gobierno de Alfonsín y el traspaso de mando.

GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN (1983-1989)…….....14

1) MODELO ORGANIZACIONAL

1.1) Condiciones Normativas

1.1.1) Nivel Constitucional

1.1.2) Nivel Ley

1.1.3) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativa

1.2) Paradigma Organizacional

1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado

2) GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL…….....19

2.1) Acciones de Implementación

2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones

2.1.2) Nivel de variación del organigrama presidencial

2.2) Transferencia de competencias

2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental

2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental

3) CIRCUITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS…….....23

3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno

3.1.1) Modelo de toma de decisiones

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

3.1.2) Conformación del gabinete

3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

GOBIERNO DE CARLOS MENEM (1989-1995)……29

1) MODELO ORGANIZACIONAL

1.1) Condiciones Normativas

1.1.1) Nivel Constitucional

1.1.2) Nivel Ley

1.1.3) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativa

1.2) Paradigma Organizacional

1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado

2) GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL……35

2.1) Acciones de Implementación

2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones

2.1.2) Nivel de variación del organigrama presidencial

2.2) Transferencia de competencias

2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental

2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental

3) CIRCUITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS……40

3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno

3.1.1) Modelo de toma de decisiones

3.1.2) Conformación del gabinete

3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

CAPITULO 3: La reforma de la Constitución de 1994 y la crisis de la presidencia.

GOBIERNO DE CARLOS MENEM (1995-1999) ……...45

1) MODELO ORGANIZACIONAL

1.1) Condiciones Normativas

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

1.1.1) Nivel Constitucional

1.1.2) Nivel Ley

1.1.3) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativa

1.2) Paradigma Organizacional

1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado

2) GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL……47

2.1) Acciones de Implementación

2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones

2.1.2) Nivel de variación del organigrama presidencial

2.2) Transferencia de competencias

2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental

2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental

3) CIRCUITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS…….51

3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno

3.1.1) Modelo de toma de decisiones

3.1.2) Conformación del gabinete

3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

GOBIERNO DE FERNANDO DE LA RUA (1999-2001) …….54

1) MODELO ORGANIZACIONAL

1.1) Condiciones Normativas

1.1.1) Nivel Constitucional

1.1.2) Nivel Ley

1.1.3) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativa

1.2) Paradigma Organizacional

1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado

2) GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL……57

2.1) Acciones de Implementación

QUAERERE VERUM
Universidad de SanAndrés

2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones

2.1.2) Nivel de variación del organigrama presidencial

2.2) Transferencia de competencias

2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental

2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental

3) CIRCUITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS……..…62

3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno

3.1.1) Modelo de toma de decisiones

3.1.2) Conformación del gabinete

3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

GOBIERNO DE EDUARDO DUHALDE (2002-2003)

1) MODELO ORGANIZACIONAL……..……68

1.1) Condiciones Normativas

1.1.1) Nivel Constitucional

1.1.2) Nivel Ley

1.1.3) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativa

1.2) Paradigma Organizacional

1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado

2) GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL……71

2.1) Acciones de Implementación

2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones

2.1.2) Nivel de variación del organigrama presidencial

2.2) Transferencia de competencias

2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental

2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental

3) CIRCUITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS…….75

3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno

QUAERERE VERUM
Universidad de SanAndrés

3.1.1) Modelo de toma de decisiones

3.1.2) Conformación del gabinete

3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

GOBIERNO DE NESTOR KIRCHNER (2003-2007)

1) MODELO ORGANIZACIONAL……..…79

1.1) Condiciones Normativas

1.1.1) Nivel Constitucional

1.1.2) Nivel Ley

1.1.3) Nivel Decreto u otras disposiciones administrativa

1.2) Paradigma Organizacional

1.2.1) Frontera entre lo público y lo privado

2) GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL……82

2.1) Acciones de Implementación

2.1.1) Creación/Eliminación de reparticiones

2.1.2) Nivel de variación del organigrama presidencial

2.2) Transferencia de competencias

2.2.1) Transferencia de competencias intra-gubernamental

2.2.2) Transferencia de competencias inter-gubernamental

3) CIRCUITOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS……..…86

3.1) Relación entre el diseño organizacional y el ejercicio de gobierno

3.1.1) Modelo de toma de decisiones

3.1.2) Conformación del gabinete

3.1.3) Dinámica Presidente – Gabinete

CAPÍTULO 4: Algunos aportes comparativos y consideraciones finales

1) Perspectiva comparada……..…..…91

2) Consideraciones finales…….……..…98

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

BIBLIOGRAFÍA

1) Bibliografía y fuentes bibliográficas. ……...……..…100

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés