

# ¿Caso testigo o caso único? Patrones de la formación de gabinete en el presidencialismo argentino (1983-2015)

María Matilde Ollier

Pablo Palumbo

Universidad Nacional de San Martín (Argentina)

DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiant87.2016.03>

RECIBIDO: 29 de octubre de 2015

APROBADO: 15 de diciembre de 2015

MODIFICADO: 19 de enero de 2016

RESUMEN: La mayoría de los estudios sobre coaliciones de gobierno en las democracias latinoamericanas consideran al gabinete un órgano de gobierno colectivo y analizan el apoyo legislativo al presidente a partir de la filiación partidaria de los ministros. Dado que el caso argentino no se ajusta a esta perspectiva, al construir el concepto *trayectoria de gabinete*, el artículo prueba cómo dos causas fundamentales (la baja institucionalización de los partidos políticos y la centralidad presidencial) combinadas con dos causas próximas (el contexto en el cual asume y transcurre su mandato un jefe de Estado y las estrategias que utiliza para gobernar) definen la formación del gabinete. El trabajo concluye que el intercambio de puestos en el gabinete por votos en el parlamento es inexistente para la formación del gabinete en Argentina.

PALABRAS CLAVE: presidencia • ministerio • gobernabilidad • partido político (*Thesaurus*) • estrategias presidenciales (*palabras clave autor*)



Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) en la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina), del 12 al 15 de agosto de 2015. Los autores agradecen los comentarios de Sebastián Mazzuca, Adrián Albala y los evaluadores anónimos de la Revista *Colombia Internacional*.

## Test Case or Unique Case? Patterns of Cabinet Formation in Argentine Presidentialism (1983-2015)

ABSTRACT: Most studies on government coalitions in Latin American democracies consider the cabinet to be an organ of collective government and analyze legislative support for the president on the basis of the political party affiliation of the ministers. Given that the Argentinian case does not adjust to this perspective, by constructing the concept of *cabinet trajectory*, the article shows how two fundamental causes (i.e., the low degree of institutionalization of political parties and the centrality of the presidency) combined with two proximate causes (i.e., the context in which the head of state assumes and holds office, and the strategies he or she uses to govern) determine the makeup of the cabinet. The study concludes that the trade-off of cabinet posts for legislative votes does not exist in Argentina.

KEYWORDS: presidency • political party (*Thesaurus*) • ministry • governability • presidential strategies (*author's keywords*)



## Caso testemunha ou caso único? Padrões da formação de gabinete no presidencialismo argentino (1983-2015)

RESUMO: A maioria dos estudos sobre coalizões de governo nas democracias latino-americanas considera o gabinete um órgão de governo coletivo e analisa o apoio legislativo ao presidente a partir da afiliação partidária dos ministros. Tendo em vista que o caso argentino não se ajusta a essa perspectiva, ao construir o conceito *trajetória de gabinete*, este artigo prova como duas causas fundamentais (a baixa institucionalização dos partidos políticos e a centralidade presidencial) combinadas com duas causas próximas (o contexto no qual assume e transcorre o mandato de um chefe de Estado e as estratégias que utiliza para governar) definem a formação do gabinete. Este trabalho conclui que o intercâmbio de cargos no gabinete por votos no parlamento é inexistente para a formação do gabinete na Argentina.

PALAVRAS-CHAVE: ministério • governabilidade • partido político (*Thesaurus*) • presidência • estratégias presidenciais (*palavras-chave autor*)

## Introducción

El artículo comprueba la dificultad de la literatura sobre coaliciones en gabinetes presidenciales en América Latina para explicar la formación de los gabinetes en Argentina. Estos trabajos analizan la gobernabilidad que aportan los ministros a través del apoyo legislativo de sus respectivos partidos (Amorim Neto 1998; Altman 2000; Chasquetti 2006; Deheza 1998). Nuestra investigación demuestra que, en este sentido, el parlamento es irrelevante para la gobernabilidad argentina, ya que no existe intercambio de votos en el Congreso por cargos en el gabinete. En consecuencia, el caso resulta sumamente importante porque es atípico comparado con aquellos que aborda la literatura sobre el tema.

Para obtener este hallazgo respondimos a la pregunta sobre las causas de la formación del gabinete en el presidencialismo argentino. A partir de la convergencia de dos causas fundamentales, i) la escasa institucionalización de los partidos políticos y ii) la centralidad presidencial, y dos causas próximas: i) los contextos de asunción del presidente y ii) las estrategias presidenciales, diseñamos una tipología compuesta por cinco patrones que explican la formación del gabinete. Estos son: 1) todos los presidentes, sean dominantes o inestables,<sup>1</sup> finalizan su mandato con un gabinete cerrado a sus seguidores; 2) a diferencia de otros casos, la jerarquía entre los ministerios cambia según los contextos, sin que los distintos presidentes consideren siempre a un mismo ministerio como central; 3) los cambios en el gabinete responden a situaciones puntuales, es decir no se reemplazan varios ministros al mismo tiempo; 4) todos los presidentes cuentan con un gabinete informal, muy influyente en la toma de decisiones y 5) los técnicos representan una proporción importante en todas las administraciones. Para hacer converger las cuatro causas en cada presidencia, construimos el concepto metodológico de *trayectoria de gabinete*.

El trabajo destaca primero los hallazgos del marco conceptual existente y presenta una perspectiva teórica y metodológica propia para analizar el caso. La segunda sección describe la trayectoria de los gabinetes entre 1983 y 2015, y especifica su formación a partir de los criterios de selección y cambios ministeriales. Finalmente, señala cómo convergen las cuatro causas y emerge una tipología constituida por cinco patrones. El artículo concluye que, a diferencia de otros presidencialismos latinoamericanos, en Argentina no existe intercambio

---

1 Los *dominantes* se caracterizan por una alta concentración de poder en manos del presidente en relación a los partidos, al parlamento y a distintos actores sociales y políticos relevantes. Los *inestables* remite a los repetidos episodios en los cuales los presidentes tuvieron que dejar el cargo sin haber cumplido sus mandatos (Ollier 2008 y 2014).

de votos en el Congreso por cargos en el gabinete. Es decir, el Parlamento no colabora en la gobernabilidad a través de la formación del gabinete.

## 1. Marco conceptual

Heredera de la discusión sobre el presidencialismo y las coaliciones, la literatura reciente en Ciencia Política estudia la importancia y la formación de los gabinetes desde distintas perspectivas. Un corpus lo analiza como un instrumento presidencial para lograr: a) gobernabilidad, b) capacidad técnica para desarrollar políticas públicas y c) alineamiento personal con el presidente o con su programa. Los dos últimos resultan evidentes para Lijphart (1992), Linz (1990), Shugart y Carey (1992) y Sartori (1994). Mientras, en Latinoamérica, Amorim Neto (1998), Altman (2000), Dávila, Olivares y Avendaño (2013), Deheza (1998) y Chasqueti (2006) indagan sobre el apoyo legislativo que le garantizan los ministros al presidente. Según Chasqueti, Buquet y Cardarello (2013) el contingente legislativo explica la formación de coaliciones. Los mandatarios sin respaldo parlamentario intercambian cargos en el ejecutivo por leyes en la Cámara. El acento legislativo radica en el origen parlamentarista de estos estudios. Altman (2000, 261) resume la diferencia entre el presidencialismo y el parlamentarismo en dos cuestiones: 1) la falta de necesidad institucional de las coaliciones, porque el presidencialismo no requiere la confianza parlamentaria y 2) la creencia sobre la imposibilidad de este sistema para la cooperación entre los poderes legislativo y ejecutivo.

Las investigaciones resaltan el respaldo legislativo porque analizan los casos brasilero, chileno y uruguayo. Para Amorim Neto (2006) los presidentes optan por dos estrategias: decisoria estatutaria (cooperación con la rama legislativa) y de tipo ejecutivo (el presidente minimiza la interacción con el Congreso merced a sus poderes unilaterales). Camerlo (2013) recupera el estudio de los gabinetes de partido único y adapta la propuesta anterior, sosteniendo que la distribución de ministerios se implementa por medio de dos estrategias: *apertura*, que incluye actores ajenos al equipo del presidente con diversas instancias de cooperación, o *clausura*, que restringe la incorporación a actores propios, incluso como compensación a quienes respaldaron de manera activa la carrera presidencial. Finalmente, Camerlo y Pérez-Liñán (2015), así como Martínez-Gallardo (2011) examinan la selección y los cambios de ministros como respuestas presidenciales al contexto y como estrategia para llevar adelante sus propias agendas de gobierno.

Atendiendo a la literatura, se observa que un presidente, como único *formateur*, maneja alternativas para armar su gabinete. Por lo tanto, esta sección combina hallazgos de la literatura precedente y organiza un marco conceptual y

metodológico capaz de explicar la descripción empírica. Primero, los tres aspectos que distinguen un gabinete (governabilidad, capacidad técnica y alineamiento con el presidente) pueden darse parcialmente de forma simultánea (Camerlo 2013). Segundo, los mandatarios recurren a la estrategia de apertura o de clausura según las circunstancias, o seleccionan y cambian ministros en respuesta al contexto o para cumplir su agenda.

Con este menú a cuestas, el estudio se pregunta por las causas de la formación del gabinete en el presidencialismo argentino. En respuesta a este interrogante, el análisis detecta dos tipos de causas: fundamentales y próximas. Las causas fundamentales son cronológicamente anteriores a las próximas y forman rasgos permanentes, o estructurales, del proceso estudiado.<sup>2</sup> Las cuatro causas (fundamentales y próximas) contribuyen a comprender las razones que conducen a cada presidente a formar su gabinete: a) garantizar la gobernabilidad, b) adquirir capacidad técnica, c) responder a los contextos y d) llevar adelante su agenda. A continuación definimos primero las causas fundamentales y después las próximas.

### a. Causas fundamentales y próximas

Las causas fundamentales son la escasa institucionalización de los partidos políticos y la centralidad presidencial. Son constitutivas de la democracia y del presidencialismo argentino. Están presentes en todos los períodos presidenciales y funcionan como dos caras de una misma moneda. Sin embargo, impactan de forma diferenciada para tipos opuestos de presidentes: mientras en los dominantes no perjudican la gobernabilidad, en los inestables se convierten en un obstáculo a la misma. Por eso los primeros, peronistas, suelen ser reelegidos o logran nominar a su sucesor y poseen abundantes recursos, y los segundos, radicales, no consiguen cumplir su mandato y carecen de recursos suficientes.

La *baja institucionalización partidaria* ha sido estudiada de forma extensa.<sup>3</sup> Según Levitsky (2003) un partido institucionalizado incluye normas y procedimientos estables, definidos y conocidos sobre el funcionamiento del mismo. Las reglas se rutinizan y el partido emerge institucionalizado. No sucede así con los partidos argentinos, cuya escasa (o a veces inexistente) rutinización influye inter e

---

2 Olson (2015) fue el primero en proponer la distinción entre causas próximas y fundamentales. Acemoglu, Johnson y Robinson (2005) también utilizan esta diferenciación. Otros autores interpretan la causa fundamental como la variable independiente y la próxima como interviniente (Wright 1921).

3 La institucionalización partidaria refiere a la volatilidad (Coppedge 1998), la volatilidad y el enraizamiento en la sociedad (Mainwaring y Torcal 2005) y a la edad del partido (Mainwaring y Pérez-Liñán 2005). Luna y Altman (2011) discuten las interpretaciones de Mainwaring y Scully (1995) sobre la institucionalización del sistema de partidos a partir del caso chileno.

intra-partidariamente, impactando sobre la relación entre el presidente y el poder legislativo. La debilidad de las reglas suscita consecuencias. Las transacciones de apoyo legislativo por cargos en el gobierno entre partidos se vuelven inciertas pues estos últimos no garantizan disciplina, en parte porque suelen conformarse por facciones subnacionales.<sup>4</sup> Partidos con tradiciones movimentistas y altos niveles de fragmentación y facciosidad se organizan en torno a liderazgos. El apoyo al presidente es personal o de una facción, difícilmente del partido.

Los dos partidos que arribaron a la Casa Rosada entre 1983 y 2015, el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), estaban formados por facciones regionales que giraban alrededor de un jefe subnacional y se alineaban bajo un líder nacional, sobre todo si este ejercía la presidencia. En 1983 ambos ocuparon el centro del espectro político, mientras el Partido Intransigente (PI) y la Unión de Centro Democrático (UCD) se ubicaron a izquierda y derecha, respectivamente. Se trataba, asimismo, de un sistema de dos partidos y medio (McGuire 1995). En 1997, el sistema transitó hacia un arreglo bipolar, con dos grandes conglomerados: el PJ (con diferentes facciones) y la Alianza UCR-Frepaso. La experiencia fallida del último conduce a un sistema con un partido dominante y varias fuerzas fragmentadas organizadas alrededor de un líder (Ollier 2014). Estos escenarios de partidos escasamente institucionalizados advierten la dificultad de la literatura multipartidista para explicar la formación de coaliciones.

Hay un factor adicional. Los estudios que reconocen en el Parlamento la clave de la gobernabilidad obvian el impacto de otros actores sobre esta, en la que el comportamiento del órgano legislativo suele ser un reflejo, o incluso un resultado, de lo que ocurre en otras instancias del sistema político. Ollier (2015) argumenta que la escasa institucionalización partidaria guarda como contrapartida la influencia de distintos actores e instituciones (sindicatos, agrupaciones empresarias, gobernadores, fuerzas armadas y/o la Iglesia) para contribuir u obstaculizar la gobernabilidad. Sobre esta afirmación, este artículo registra los diversos actores que participan en la formación del gabinete.

La *centralidad del presidente* hace referencia al rol decisivo y único que este, sea dominante o inestable, posee en el funcionamiento del presidencialismo argentino; el presidente es percibido por la opinión pública como el responsable del éxito o fracaso de su gobierno (O'Donnell 1995; Ollier 2010 y 2011).

---

4 Desde la recuperación de la democracia, los presidentes cuentan con una base legislativa superior a 45% en al menos una cámara, por lo que Bonvecchi y Zelaznik (2012) los definen como presidentes cuasi mayoritarios o mayoritarios unicameralmente. Pero esta conclusión no repercute en la formación del gabinete, ya que cuando pierden esa mayoría siguen sin intercambiar cargos por votos.

Según Ollier (2008), la centralidad del primer mandatario no sólo yace en sus poderes constitucionales, sino también en una tradición caudillesca-movimientista y en una dinámica política centrada en la competencia entre el presidente y la oposición. En esta competencia impactan distintas instituciones y actores (partidos políticos, poderes legislativo y judicial, gobernadores, sindicatos, movimientos sociales, la ciudadanía e instituciones del Estado) que se ubican de uno o de otro lado de la misma. Por lo tanto, si son aliados del presidente se convierten en recursos frente a la oposición. En consecuencia, los recursos pueden ser partidarios, parlamentarios, judiciales, federales, sociales, económicos, ciudadanos y estatales.

Ollier (2015) los define del siguiente modo. 1) Los partidarios, remiten a la influencia del presidente sobre el partido de pertenencia y sobre otras fuerzas. 2) Los recursos parlamentarios los constituyen la mayoría en las cámaras, la primera minoría o un bloque numeroso a favor del presidente. 3) Los judiciales, refieren al control que el primer mandatario posea sobre el poder judicial y la Corte Suprema de Justicia. 4) Los federales, dan cuenta del apoyo de los gobernadores al gobierno. 5) Los sociales, corresponden al aval de los sindicatos y de organizaciones sociales a las políticas presidenciales. 6) Los económicos, comprenden los fondos con que cuenta el presidente para llevar adelante sus políticas. 7) Los ciudadanos, configuran el apoyo de la población al presidente y se dividen en dos: electorales y de popularidad. 8) Los estatales, refieren al apoyo que el presidente recibe de actores o instituciones estatales como las Fuerzas Armadas (FFAA), organismos de control, etc.

La centralidad presidencial conduce a que un presidente con recursos garantice la gobernabilidad y uno que carece de ellos tenga altas probabilidades de no terminar su mandato. Dicha centralidad se refleja, entonces, en la oscilación entre presidentes dominantes e inestables, pero también en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Ollier (2008) señaló que Argentina cuenta con un poder legislativo que es ejecutivo-dependiente. Esto significa que si el presidente es fuerte, es decir con abundantes recursos, incluido un alto nivel de popularidad, el poder legislativo marcha detrás de sus iniciativas. Si por el contrario es débil (e impopular), el parlamento no colabora para fortalecerlo y contribuir a la gobernabilidad.

Por lo tanto, la centralidad del presidente resta capacidad al gabinete para configurarse como válvula de escape en situaciones críticas, sobre todo ante un mandatario débil; en estos casos el gabinete puede incluso empujar su caída. Mientras tanto, la baja institucionalización partidaria tiene dos consecuencias: 1) dificulta el acuerdo inter-partidario, requiere más esfuerzos o vuelve inútil la búsqueda de consensos dentro del partido y 2) otorga mayor influencia y poder

a actores extrapartidarios (sindicatos, movimientos sociales, empresarios, etc.) en la competencia entre el presidente y la oposición.

Por otra parte, las causas próximas son: i) *los contextos de asunción del presidente* y ii) *las estrategias presidenciales*. El contexto remite a los problemas y demandas (sociales, económicas y políticas) hacia un presidente desde su llegada al poder. Como el contexto es dinámico, la trayectoria del gabinete da cuenta de cómo y por qué el presidente cambia ministros. El gabinete final destaca la terminación del mandato luego del recorrido gubernamental. Las estrategias presidenciales, por su parte, son las respuestas y las propuestas que, ante los distintos desafíos, implementa el jefe de Estado para gobernar. Estas se dan vía apertura o clausura.

Para hacer converger las cuatro causas en cada presidencia, el artículo construye el concepto de *trayectoria de gabinete*. A diferencia de la literatura que distingue entre gabinetes inaugurales, intermedios y de fin de mandato, nuestro concepto pone en primer plano la idea de *proceso*, aunque utilizamos las nociones de gabinete inaugural y final porque son útiles para dar cuenta de los extremos de la trayectoria. Desde esta perspectiva, el artículo prueba que la baja institucionalización partidaria, la centralidad presidencial, el contexto en el cual asume un jefe de estado y las estrategias presidenciales explican la formación del gabinete. El objeto de estudio lo constituyen los gabinetes de todos los presidentes electos por voto ciudadano entre 1983 y 2015: Raúl Alfonsín (UCR), Carlos Menem (PJ), Fernando de la Rúa (Alianza UCR-FREPASO), Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (PJ).

La investigación detecta cinco patrones para definir una tipología del caso y un hallazgo. Primero, descubre el orden jerárquico de los ministerios y las razones del mismo. Acorde al prestigio político y al presupuesto de cada ministerio, Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2005) señalan que en Estados Unidos el orden es Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Interior y Defensa. Se trata de un orden constante. Chasquetti, Buquet y Cardarello (2013) incorporan esta tipología al caso uruguayo. Nuestro artículo revela que en Argentina el orden jerárquico de los ministerios es cambiante y depende del contexto y de las estrategias presidenciales.

Segundo, pese a las diferentes trayectorias, los gabinetes de finales de mandato siempre acaban en estrategias de clausura, aunque la Alianza merece una salvedad pues estuvo dos años en el gobierno. Tercero, a diferencia de otros países, los cambios en el gabinete responden a situaciones puntuales. Rara vez se dan cambios de varios ministros al mismo tiempo y por la misma razón. Cuarto, todos los presidentes contaron con lo que aquí denominamos *gabinetes informales*. Quinto,



los técnicos<sup>5</sup> representan una proporción importante en todas las administraciones. Sin embargo, no siempre resulta sencillo diferenciar si son convocados por su *expertise*, por su filiación cercana al presidente o por una combinación de ambas. El conjunto de patrones conduce al hallazgo del artículo: el intercambio de puestos en el gabinete presidencial por votos en el parlamento es inexistente en Argentina.

## 2. Gabinetes argentinos (1983-2015)

A partir del contexto de asunción y de la trayectoria del gabinete, esta sección analiza cada uno de los mandatos mostrando cómo se combinan las dos causas fundamentales con las dos causas próximas en la definición de los gabinetes presidenciales.

### a. Raúl Alfonsín (1983-1989)

*Contexto de asunción.* Es único e irreplicable pues Alfonsín (UCR) encabezó la transición a la democracia. Llega a la primera magistratura con una doble legitimidad: triunfa en las elecciones internas partidarias y derrota al peronismo por primera vez en elecciones libres. Su gobierno se inaugura en medio de la crisis de la deuda desatada en 1982, en una coyuntura regional plagada de gobiernos autoritarios y en un contexto nacional donde los sindicatos, de filiación peronista, controlan el Partido Justicialista, siendo adversarios acérrimos de Alfonsín. Pese a su derrota, con 40% de votos el peronismo consigue un formidable poder institucional al ganar 16 de 22 gobernaciones y alcanzar mayoría en el Senado.

Por lo tanto los problemas que enfrenta el novel presidente incluyen qué hacer con los militares, con los sindicatos, con la economía y con el peronismo. Para ello, cuatro ministerios, Defensa, Economía, Trabajo e Interior, resultan claves. El Juicio a las Juntas impulsado por el presidente, con FF. AA. desprestigiadas pero con poder de veto, convierte a Defensa en el primer ministerio. Si la crisis de la deuda vuelve importante al Ministerio de Economía, la fortaleza del sindicalismo peronista convierte al Ministerio de Trabajo en la tercera área relevante, mientras que el poder federal del PJ coloca a Interior en cuarto lugar.

*Trayectoria del gabinete.* Alfonsín distribuye siete de los ocho ministerios entre sus colaboradores y partidarios, el restante es para un miembro de otra facción.<sup>6</sup> Conformado a partir de una estrategia cerrada y orientada a su

---

5 Entendemos por *ministros técnicos* aquellos que tienen experiencia en la gestión de sus áreas, tanto pública como privada. En este trabajo concluimos que no hay forma de diferenciar si son seleccionados por su *expertise* o por su afiliación partidaria porque muchos de ellos son expertos (sin trayectoria política) afiliados al partido.

6 Raúl Borrás (Defensa), Bernardo Grinspun (Economía) y Roque Carranza (Obras Públicas) son cofundadores de su línea (MRyC). Antonio Mucci (Trabajo), sindicalista peronista colabora en

partido, el gabinete inaugural refleja la centralidad presidencial: un gabinete de partido único, donde la popularidad y el liderazgo de Alfonsín disciplinan al partido detrás de él.<sup>7</sup> Los cambios responden a escenarios críticos y el presidente cuenta con recursos, ciudadano y partidario, pero carece de recursos sociales, federales, militares y económicos. Aunque goza de cuatro años de *quorum* propio en la Cámara Baja (83-87) y alcanza 45,3% de sus bancas en los últimos dos, el Senado se halla siempre en manos peronistas.

Durante su gobierno comienza a organizarse el bipartidismo, pero sobrevive pocos años. El peronismo apunta a ser un partido bajo las banderas de su renovación, pero al inicio se halla atomizado. Cuando sus dos liderazgos más salientes, Carlos Menem y Antonio Cafiero, se enfrentan por la candidatura presidencial en 1988, que acaba con el triunfo del primero, el movimiento abandona la construcción partidaria y vuelve a marchar detrás de un liderazgo fuerte. La UCR cambia su estatuto, y, al igual que el peronismo, decide que el presidente de la nación sea el presidente del partido. Este se disciplina bajo el liderazgo de Alfonsín pero su debilitamiento impactará también el partido.

En Defensa, luego del fallecimiento de dos ministros, un incondicional de Alfonsín, Germán López, ocupa la cartera en medio del malestar militar por el Juicio a las Juntas, y lo sucede, en 1986, Horacio Jaunarena. Las sublevaciones militares ponen en jaque al gobierno, por lo cual los juicios terminan con la sanción de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final.

Luego del rechazo a la ley de reorganización sindical en el Senado (con 22 votos a favor y 24 en contra) renuncia Antonio Mucci, a continuación dimite el radical Juan Manuel Casella para ser sustituido por Hugo Barrionuevo, un sindicalista peronista colaborador en la campaña, quien se retira al frustrarse la Ley de Modernización Laboral. A esas alturas la Confederación General del Trabajo (CGT) ha golpeado con siete paros generales. Otro sindicalista peronista, Carlos Alderete, ocupa la cartera en 1986, pero al hacerlo a título personal no evita ni el paro ni la dura represión a seis meses de haber asumido. Ideler Tonelli ejerce la función los dos años últimos sufriendo cinco paros generales más por parte de la CGT.

En Economía, luego del retiro de Grinspun, con 600% de inflación, Juan Sourrouille, un académico elegido por cercanía al presidente, implementa el Plan Austral que mejora por un tiempo la situación económica. Sin embargo, cuando la crisis retorna, abandona la cartera en 1989, siendo reemplazado sucesivamente por

---

la campaña. Dante Caputo (RREE) y Aldo Neri (Salud) de escasa militancia partidaria, son colaboradores programáticos. Carlos Alconada Aramburú (Educación) y Antonio Tróccoli (Interior), provienen de una facción rival, aunque el último colabora en la campaña.

7 La UCR, bajo Alfonsín, contiene cinco facciones (Masi 2014).

dos radicales: Juan Carlos Pugliese y Jesús Rodríguez. El Ministerio del Interior es clave debido a las numerosas gobernaciones peronistas con las que se negocia el apoyo en el Senado y las transferencias fiscales a cada provincia. Se mantienen dos radicales importantes, Tróccoli y Nosiglia, ocupando Pugliese el cargo los últimos meses. Alfonsín dicta diez Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).<sup>8</sup>

La derrota en las elecciones legislativas de 1987 provoca cambios en el gabinete, pero este continúa con su orientación cerrada. Reforzando la estrategia de clausura, son incorporadas figuras que conformaban el gabinete informal (como Nosiglia). Existían cónclaves paralelos con asesores, sin los ministros del área (De Luca 2011). La centralidad presidencial se observa en su vínculo radial y directo con cada ministro. Frente a la crisis del final del mandato, Alfonsín opta por la estrategia de clausura para la formación del último gabinete.

## b. Carlos Menem (1989-1995)

*Contexto de asunción.* Menem, al igual que Alfonsín, arriba a la Presidencia con la doble legitimidad ocasionada por su triunfo en la competencia interna partidaria y en las elecciones generales. Asume en medio de dos crisis: una socioeconómica, signada por la hiperinflación, y otra política, marcada por el malestar militar. Por eso Economía y Defensa resultan áreas prioritarias.

Para llevar adelante su agenda y haciendo gala del pragmatismo propio del peronismo, Menem dio un giro copernicano al tradicional modelo económico a partir de la desregulación, la privatización de las empresas públicas de servicios, la descentralización administrativa, la puesta en primer plano del mercado y un realineamiento con la política exterior de Estados Unidos.

*Trayectoria del gabinete.* Algunos analistas destacan las figuras vinculadas al círculo presidencial en el gabinete inaugural (Carmelo 2013; De Luca 2011), sin embargo, un seguimiento pormenorizado muestra ministros ligados a corporaciones económicas, sociales, militar y a la Iglesia Católica.

Además de integrar el grupo de “los doce apóstoles”,<sup>9</sup> Eduardo Bauzá y Julio César Corzo participaron en las gestiones provinciales de Menem en La Rioja, y lo acompañaron durante la elección interna del PJ. Los ministros que poseen aceitados

---

8 Desde 1994, los presidentes argentinos tienen la atribución constitucional de sancionar decretos con fuerza de ley sobre diversas áreas de políticas públicas (excepto sobre cuestiones impositivas y penales). Este poder de legislar sin pasar por el Poder Legislativo refuerza la estrategia de clausura o ejecutivas.

9 Se denominó “los doce apóstoles” al grupo de los colaboradores más cercanos a Menem durante su campaña electoral. Entre ellos se destacaron Luis Barrionuevo, César Arias, Kohan, Granillo Ocampo, Bauzá y Juan Carlos Rousselot. La denominación refiere a una analogía entre el mesianismo de Menem y Jesucristo.

vínculos con organizaciones económicas, sociales y religiosas son: Domingo Cavallo, ligado al *establishment* a través de la Fundación Mediterránea, Miguel Ángel Roig y Néstor Rapanelli pertenecen al grupo empresarial Bunge y Born, Jorge Alberto Triaca, sindicalista peronista, y Antonio Salonia del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), quien tiene estrechos vínculos con la Iglesia. Roberto Dromi, en Obras Públicas, proviene de la UCD, un partido de derecha aliado al presidente. Ítalo Luder, en Defensa, cercano a las FF.AA y al sindicalismo, resulta el único integrante del personal político del PJ. León Arslanián, en Justicia, gozaba de gran prestigio por haber sido miembro del Tribunal que juzgó a las Juntas Militares.

Dada la crisis económica, los primeros años se caracterizan por cierta inestabilidad ministerial. Pero a partir de 1991, controlada la inflación, se dan cambios puntuales (por ejemplo por escándalos de corrupción) y algunas rotaciones. Exceptuando el breve paso de Gustavo Béliz, el resto de los ministros son menemistas. La solución al conflicto militar y el freno a la inflación a partir de la convertibilidad (que le provee el recurso económico), la popularidad del presidente sube (recurso ciudadano), posibilitándole subordinar a su voluntad al sindicalismo (recurso social) y al PJ (recurso partidario). Obtiene mayoría en el Senado y cuasi mayorías en Diputados —48%, 45,5% y 49% en cada bienio— (recurso parlamentario). A su vez, la mayoría de gobernaciones son peronistas y subordinadas a su voluntad (recurso federal). Finalmente, Menem nombra nuevos magistrados en la Corte Suprema de Justicia, logrando que una “mayoría automática” satisfaga sus requerimientos (recurso judicial).

Menem es un presidente dominante con cuantiosos recursos. Sin embargo, en una clara estrategia de tipo ejecutiva, dicta 167 DNU y clausura su gabinete. En Justicia, nombra a Jorge Luis Maiorano, socio en el estudio de abogados de la familia Menem y le sucede Rodolfo Barra, ex integrante de la Corte Suprema nombrado por el presidente. En Educación, Jorge Alberto Rodríguez (ex ministro en La Pampa bajo un gobernador menemista) desplaza a Salonia, quien renuncia por un conflicto con los docentes y con gobernadores peronistas. En Trabajo, en 1993, ocupa el cargo Armando Caro Figueroa de perfil técnico, bautizado como la “cara de la flexibilización laboral”. Menem concluye con un gobierno fortalecido y un gabinete estable.

Al saberse un presidente fuerte y popular, Menem conduce a Alfonsín a encarar una reforma constitucional. El acuerdo entre ambos, conocido como el Pacto de Olivos, incluía la posibilidad de la reelección del propio Menem. En este la centralidad presidencial se manifiesta en forma dominante. El compromiso entre los dos líderes pasa por alto la consulta a sus respectivas fuerzas, evidenciando la debilidad partidaria. La expectativa de la reelección disciplina al PJ detrás de Menem. A su vez, el Pacto desacredita el rol opositor de la UCR y abre el camino a una fuerza nueva, el Frente País Solidario (FREPASO), que pone fin al consenso bipartidista.

Frente a un contexto de asunción problemático económica y socialmente, con los militares en rebelión, Menem conforma un gabinete abierto, con una estrategia que incluye ministros capaces de brindarle el sostén de sectores corporativos y de partidos menores. No obstante hacia el final lo cierra a sus allegados. Menem es en el único presidente post transición que convoca reuniones de gabinete, pero de carácter informativo y con participación de otros funcionarios cercanos a él (De Luca 2011). Impone una organización piramidal, aunque las jerarquías varían. Al igual que Alfonsín, Menem cuenta con un gabinete informal conformado por los “doce apóstoles”, algunos de ellos ocupan carteras pero lo aconsejan en diversos temas, y por el Grupo Yoma, del que su cuñado emerge como la principal figura.

### c. Carlos Menem (1995-1999)

*Contexto de re-asunción.* Menem logra la reelección con 49,94% de votos. El FREPASO, con 29,30%, relega a la UCR al tercer puesto (16,99%). Mientras el bipartidismo languidece, la centralidad presidencial es ejercida por un presidente fortalecido. Entre 1995 y 1997 obtiene mayoría en ambas cámaras, sin embargo, Menem firma 107 DNU durante este mandato. La reforma constitucional, aunque incorpora al Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) para flexibilizar el presidencialismo y desconcentrar funciones asignadas a la Presidencia, se convierte en el brazo político-institucional del presidente reforzando su poder.

*Trayectoria del gabinete.* Camerlo (2013, 129) afirma que los gabinetes inaugurales de los presidentes reelectos se conforman en gran parte por los ministros precedentes y funcionarios de segundas líneas. Bauzá ocupa la flamante Jefatura de Gabinete y Alberto Mazza, fundador de la Asociación de Entidades de Medicina Privada, se hace cargo de Salud. Si bien Menem retiene a la mayoría de los ministros, la disputa entre el “ala política” y el “ala económica” o tecnocrática (encabezada por Cavallo), que se opone a la elección por un tercer período buscando rédito político por la estabilidad económica, ocasiona cambios.

La mudanza más resonante ocurre cuando los cortocircuitos entre el presidente y el ministro de Economía acaban con el retiro de Cavallo, a quien sucede Roque Fernández, presidente del Banco Central. En la cúspide de su poder, Menem no está dispuesto a compartir los beneficios de la estabilidad económica con su ministro de economía. La mayoría de los cambios restantes se debe a escándalos por corrupción (denunciados por los medios de comunicación y por el FREPASO, que crecía impulsado por un discurso anticorrupción).<sup>10</sup> Al fracasar el

---

10 En Defensa, sale Camilión por la venta ilegal de armamentos a Ecuador y Croacia. Lo reemplaza un amigo del presidente Jorge Domínguez. En Justicia, Rodolfo Barra dimite siendo

proyecto re-reeleccionista, el presidente mantiene un margen de popularidad importante por lo cual su gabinete, cada vez más cerrado, se sostiene hasta el final.

Su relación con los ministros deja explícita la estrategia de clausura. A partir de 1996, debido a varias filtraciones a la prensa, Menem restringe los cánones a los ministros y al secretario general de la Presidencia (De Luca 2011). Finaliza su gestión con abundantes recursos, sin embargo, firma durante sus dos períodos 274 DNU. Su centralidad dominante, con abundantes recursos, resulta insuficiente para llevar a cabo una nueva reforma constitucional que lo habilite por un nuevo período. Le sirve, en cambio, para llegar con su poder intacto a 1999, sabotear a su competidor dentro de las filas del peronismo (Duhalde) y prepararse para competir en 2003.

#### **d. Fernando de la Rúa (1999-2001)**

*Contexto de asunción.* Fernando de la Rúa llega a la presidencia a través de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, una coalición electoral y de gobierno formada por su partido, la UCR y el FREPASO. Sin ser el jefe de ninguna de las dos fuerzas, encabeza un gobierno dividido y carece de recursos sociales, federales, judiciales, partidarios y legislativos.<sup>11</sup> Aceptada por 80% de la ciudadanía, continúa con la convertibilidad, pese a la recesión, la desocupación, los altos índices de pobreza e indigencia. Por lo tanto, Economía, Trabajo, Interior y Desarrollo Social resultan prioritarios.

*Trayectoria del gabinete.* De la Rúa asigna ocho de los once ministerios a afiliados de la UCR, dos para el FREPASO (Alberto Flamarique en Trabajo y Graciela Fernández Meijide en Desarrollo Social) y otro a Juan José Llach (Educación), ex viceministro de economía de Menem. Debido a un escándalo de corrupción por el supuesto pago de sobornos en el Senado para aprobar la Ley de Reforma Laboral, renuncia el vicepresidente Carlos Álvarez, aunque ordena a los funcionarios frepasistas seguir en sus cargos. Tras la dimisión del jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno, lo sucede un leal al presidente, Christian Colombo.

---

sustituido por un amigo personal del presidente, Elías Jassán, quien luego se va por su contacto con Alfredo Yabrán, sospechoso de estar detrás del asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas. En su lugar asume otro amigo personal de Menem, Granillo Ocampo. Luego de la derrota electoral de 1997, Caro Figueroa renuncia. Su sucesor es el leal comodín Erman González, quien cesa tras conocerse que cobraba doble sueldo.

- 11 En Diputados la UCR obtiene 33,5% de las bancas, el FREPASO 14,4%, mientras el PJ concentra 39,3%. En Senado, el PJ alcanza 39 bancas sobre 70 pues conquista 16 provincias.
- 12 Rodolfo Terragno (jefe de Gabinete) y Federico Storani (Interior) pertenecen a la UCR. Adalberto Rodríguez Giavarini (RREE), Nicolás Gallo (Obras públicas) y Héctor Lombardo (Salud) son afiliados a la UCR y han colaborado con De la Rúa en la ciudad. Ricardo López Murphy, José Luis Machinea y Ricardo Gil Lavedra afiliados radicales pero de perfil técnico. Los dos últimos cercanos a Alfonsín.

Para salir de la crisis, De la Rúa nombra a Patricia Bullrich, de su facción, en Trabajo y a Flamarique (FREPASO) en la Secretaría General de la Presidencia; reemplaza en Justicia a Gil Lavedra (UCR) por su hermano, Jorge de la Rúa, que ocupaba la Secretaría de la Presidencia; Infraestructura y Vivienda queda en la órbita de Economía. Llach (independiente) renuncia por el recorte a Educación. Lo sucede uno de sus críticos, Hugo Juri (cercano al presidente). Cuando López Murphy (UCR) se hace cargo de Economía y anuncia su plan de ajuste, dimiten Juri y Federico Storani (UCR), en Interior, y lo sustituye el radical Ramón Mestre. A estas salidas, se suma el alejamiento de una figura importante del FREPASO, Graciela Fernández Meijide. Luego de ser relevada por dos frepasistas, Marcos Makón y Juan Pablo Cafiero, ocupa el cargo Daniel Sartor (UCR, ex secretario de Estado).

En poco tiempo, la Alianza está desdibujada y con un presidente impopular. Domingo Cavallo le propina el golpe de gracia, cuando sucede a López Murphy. Si bien su ingreso abre el gabinete en un intento desesperado (que se mostró equivocado) por sortear la crisis, el tinte *delarruista* del gobierno es evidente. Derrotado en las elecciones legislativas de 2001, el presidente crea dos ministerios: Turismo, Cultura y Deportes, encabezado por Hernán Lombardi —un amigo de su hijo Antonio— y Seguridad Social. Patricia Bullrich rota de Trabajo a Seguridad Social, siendo sustituida por el radical José Dumón.

Los miembros del llamado *grupo sushi*<sup>13</sup> organizan su gabinete informal. Lo encabeza su hijo Antonio y ocupan varias carteras (Bullrich, Delich, Lombardi, Lopérfido). Cercanos al presidente completan el gabinete: su hermano, Lombardo, Colombo y Mestre. Culmina sin aliados y conformado por amigos. Sólo Cavallo se encuentra fuera de este esquema. El ex vicepresidente Álvarez intenta volver como jefe de Gabinete cuando Cavallo es designado ministro, pero De la Rúa no acepta. El presidente no delega ninguna decisión. Su estilo de gestión se organiza en torno a círculos concéntricos, donde no se consulta a los ministros o a los líderes partidarios sino a allegados personales o técnicos de segundo nivel.

#### e. Néstor Kirchner (2003-2007)

*Contexto de asunción.* Kirchner asume la presidencia luego de la transición encabezada por Eduardo Duhalde. La salida anticipada de De la Rúa en 2001 acabó con una Asamblea Legislativa, que nombró a Duhalde presidente provisional. Dos años después se produce un nuevo llamado electoral. Como prueba de su debilidad partidaria y su alta fragmentación, el peronismo presenta tres candidatos

---

13 El grupo *sushi* fue el círculo de confianza y la usina generadora de ideas del presidente De la Rúa. El periodismo los bautizó así por su ritual de reunirse en la zona de Las Cañitas para compartir esa comida oriental.

diferentes a esas elecciones. Uno de ellos es Kirchner. Se trata del candidato respaldado y propuesto por Duhalde, quien alcanza la presidencia con 22% de los votos, luego de que Menem desistiera del balotaje. El mandatario carece de recursos partidarios, judiciales, federales, sociales, mediáticos, ciudadanos y parlamentarios, pero cuenta con el económico, pues su antecesor deja encaminada la salida de la crisis.

*Trayectoria del gabinete.* El presidente distribuye los ministerios con tres lógicas distintas. La primera refiere a la continuidad de cuatro ministros del gobierno de Duhalde, de los cuales tres pertenecen al PJ bonaerense: Aníbal Fernández (Interior), José Pampuro (Defensa) y Ginés González García (Salud). En el cuarto, el ministerio clave, Economía, deja a Roberto Lavagna. La segunda lógica comprende a los participantes de la gobernación y los que impulsaron su campaña: Julio de Vido (Infraestructura), su hermana Alicia Kirchner (Desarrollo Social), Alberto Fernández (JGM) y Carlos Tomada (especialista en temas laborales, ex secretario de Trabajo durante la gestión ministerial de Alfredo Atanasof). La tercera lógica adjudica ministerios a políticos con experiencia en la gestión, que apoyaron su campaña y pertenecen a la Capital Federal: Gustavo Béliz en Justicia, Rafael Bielsa en Relaciones Exteriores y Daniel Filmus en Educación. Kirchner presiona al PJ con la transversalidad, una coalición de partidos de centro-izquierda —principalmente, el FREPASO— que ofrece dirigentes y apoyo legislativo aunque su influencia en el gabinete es nula.

El primer relevo ocurre en Justicia, cuando el ministro cuestiona públicamente al servicio de inteligencia.<sup>14</sup> En 2005, una serie de cambios acontece debido a que varios ministros se presentan a cargos legislativos. Rafael Bielsa, Alicia Kirchner y Pampuro son reemplazados por Jorge Taiana, Juan Carlos Nadalich y Nilda Garré, respectivamente.<sup>15</sup> Las elecciones dan la ocasión a Kirchner para romper con Duhalde y expulsar luego a Lavagna, tras algunas señales de autonomía. La carrera presidencial del 2007 plantea una disputa sobre quién es el artífice de la salida de la crisis. Luego de la salida de Lavagna, Kirchner se convierte en el ministro informal pues interviene en todas las decisiones económicas directamente y designa a técnicos (Felisa Miceli y Miguel Peirano) de bajo perfil mediático, político y académico. Infraestructura y Desarrollo Social permiten repartir fondos a sus aliados territoriales para obras públicas y planes sociales.

Kirchner logra la prórroga de la ley de emergencia económica (que le transfiere poderes como renegociar contratos con las empresas públicas privatizadas

---

14 Sustituido por Horacio Rosatti, quien abandona el cargo en 2005 por razones personales y lo sucede su segundo, el secretario de Seguridad, Alberto Iribarne.

15 Alicia Kirchner toma licencia meses después como senadora y vuelve al ministerio.



y regular precios de insumos) y las delegaciones al jefe de gabinete, quien puede reasignar las partidas sin ningún límite. Las tensiones con el Congreso se resuelven a favor de la concentración de poder en el ejecutivo, vía dos mecanismos: los superpoderes y la firma de DNU, que llegó a 236. Termina su mandato con estabilidad ministerial y cuenta con un gabinete informal compuesto por un reducido círculo de confianza: fundamentalmente la pareja presidencial, a la cual se suma el secretario de Legal y Técnica, Carlos Zannini, y algún ministro. No hay reuniones de gabinete ni conferencias de prensa. El presidente mantiene una relación radial con los ministros y reuniones individuales. Kirchner se encuentra pendiente de todas las áreas de gobierno y se castiga cualquier filtración a los medios de comunicación (De Luca 2011; Ollier 2005).

#### f. Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)

*Contexto de asunción.* La fórmula Cristina Fernández-Julio Cobos llega al Ejecutivo encabezando la Concertación Plural, construida por Néstor Kirchner entre el Frente para la Victoria (FpV), partidos de centro-izquierda y un sector de la UCR. Cristina Fernández hereda abundantes recursos: partidarios (peronismo, frepasismo, sectores independientes, radicales y socialistas), federales (la alineación de los gobernadores peronistas y aliados), parlamentarios (mayoría en el Senado —58,3%— y Diputados —50,6%), sociales (la unificación de la CGT, el apoyo de sectores piqueteros, la cooptación y partidización de varios organismos de derechos humanos), económicos (la presidencia obtiene un porcentaje mayor de la masa de recaudación de impuestos del país, lo cual otorga una situación económica holgada a la presidente) y ciudadanos (imagen positiva en la opinión pública e incremento de votos con relación a su marido en 2003).

*Trayectoria del gabinete.* El gabinete no refleja la participación de sus aliados. De las doce carteras, Cristina Fernández ratifica a siete de los ministros anteriores. Seis en sus mismos puestos y uno cambia de cartera.<sup>16</sup> Tras la salida de Ginés González García (embajada de Chile) y de Filmus (Senaduría por la CABA) ascienden sus colaboradores: Graciela Ocaña y Juan Carlos Tedesco, respectivamente. Crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología, dirigido por un académico, Luis Barañao. Los nuevos ministros, Martín Lousteau en Economía y Florencio Randazzo en Interior, efectuaron gestiones similares en la provincia de Buenos Aires.

El conflicto impositivo con el sector agroexportador en 2008, sumado a la crisis económica mundial, desata una pérdida de recursos: partidarios (se

---

16 Alberto Fernández (JGM), Taiana (RR EE), Garré (Defensa), De Vido (Infraestructura), Tomada (Trabajo), Alicia Kirchner (Desarrollo Social) y Aníbal Fernández pasa a Justicia.

alejan los “radicales K”<sup>17</sup> encabezados por el vicepresidente Cobos); económicos (en el 2009, la economía entra en recesión y, a pesar de cierta recuperación en los años posteriores, la alta inflación y la restricción de las divisas marcarían la agenda); parlamentarios (en 2009 pierde su mayoría en la Cámara de Diputados —con sólo 33,5%— a pesar de ser mayoría, la debilidad partidaria lleva a que los bloques opositores no logren llegar a acuerdos legislativos); y ciudadanos (por la derrota electoral y la caída en los sondeos de imagen). La presidenta reacciona profundizando la estrategia de clausura.

El conflicto con el sector agroexportador ocasiona la derrota legislativa y los primeros cambios ministeriales. Además se crean las carteras de Agricultura, Industria, Turismo y se desprende Seguridad de Justicia.

Firma 15 DNU pese a sus recursos y a casi diez años de su sanción se prorroga la ley sobre emergencia pública. El gabinete continúa con la misma lógica de su marido: concentración de las decisiones en el Ejecutivo, sin reuniones del equipo ministerial, con poca o ninguna autonomía de los ministros y la toma de decisiones ocurre en el gabinete informal. La muerte de Néstor Kirchner, en 2010, revierte el humor social adverso al gobierno, debido a la forma que la presidenta presenta su viudez: su imagen positiva pasa de 19% a 36% y a 55% para fin de año, logrando ser reelegida en 2011 (Ollier 2014).

### g. Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015)

*Contexto de re-asunción.* Confirmada con 54,11% de votos, la presidenta asume con abundantes recursos. Sin embargo, la economía da signos de agotamiento y las demandas por seguridad están a la orden del día.

*Trayectoria del gabinete.* Cristina Fernández asume con dieciséis ministerios, el doble de 1983. Ratifica trece ministerios y tres asumen cargos electos.<sup>18</sup> En Jefatura de gabinete asume Juan Abal Medina, un académico kirchnerista; en Economía, Hernán Lorenzino, ex secretario de Finanzas del Ministerio; en Agricultura se promueve a Norberto Yahuar (ex Subsecretaría de Pesca y Agricultura de la Nación). Ningún ministro pertenece a otra facción peronista que no sea el kirchnerismo ni representa vínculos con sectores sociales. Encontramos un gabinete cerrado y de partido único. Pese a que el vicepresidente queda envuelto en un escándalo por corrupción es mantenido en el cargo.<sup>19</sup>

17 Se denominó “radicales K” a un grupo de gobernadores y dirigentes de segunda línea de la Unión Cívica Radical (UCR), partido de la oposición, que apoyaron al kirchnerismo a partir del 2006.

18 Fernández senador, Domínguez diputado y Boudou vicepresidente.

19 El vicepresidente es procesado por tráfico de influencias en la compra de la empresa encargada de imprimir el papel moneda (caso Ciccone).

La tragedia ferroviaria de Once, en la que mueren más de cincuenta personas, produce el primer cambio y la cartera de Transporte pasa de Infraestructura a Interior. El desgaste de su popularidad continúa con dos hechos: las movilizaciones auto-convocadas y la derrota electoral en 2013. El ex kirchnerista Sergio Massa, forma una facción peronista opositora y vence al FpV en Buenos Aires. Tras la derrota electoral, Jorge Capitanich, gobernador de Chaco, reemplaza a Abal Medina. Axel Kicillof, de estrecha relación con la presidenta, sustituye a Lorenzino, ridiculizado por declaraciones a la televisión griega. Yahuar asume la banca, siendo reemplazado por Carlos Casamiquela, de perfil técnico.

Una revuelta, con toma de edificios y marchas de gendarmes y prefectos, lleva a cambios en Seguridad y en Defensa. En 2014, se crea el Ministerio de Cultura a cargo de Teresa Parodi, una cantante popular. Con esta cartera, ascienden a cinco los ministerios creados durante las dos gestiones de CFK. A principios de 2015, Aníbal Fernández es nuevamente designado jefe de Gabinete y Manzur, al retornar a su provincia para disputar la gobernación, es sustituido por Daniel Gollán, ex secretario de Salud Comunitaria.<sup>20</sup>

En el segundo período toma vuelo el gabinete informal conformado por una organización de jóvenes llamada La Cámpana, comandada por su hijo Máximo.

### 3. Patrones de formación de gabinete

Pese a las similitudes y diferencias, en los cinco presidentes se detectan cinco patrones. Primero, el cuadro 1 evidencia que todos los presidentes culminan con un gabinete cerrado. Según Pomares *et al.* (2014), cuando los presidentes argentinos pierden votos se retraen a su círculo de confianza. Sin embargo, nuestro artículo muestra que la estrategia de clausura, hacia el partido o hacia el círculo íntimo, se da en presidentes tanto dominantes como inestables. Aunque De la Rúa merece una salvedad: ante la crisis económica, ofreció a Cavallo el Ministerio de Economía indicando una apertura de su gabinete que refuta en parte la conclusión de Pomares. Sin embargo, al haber permanecido tan sólo dos años en el cargo vuelve difícil extraer una conclusión sobre apertura o clausura de gabinete. Pero además, en ese corto tiempo será de apertura en tanto convoca a Cavallo para salir de la crisis de la convertibilidad, y será clausura, ya que lo mantuvo pese a la fuerte protesta social en contra de su política económica. Sólo Menem y

---

20 En diciembre de 2014, el secretario Gral. de la Presidencia, Oscar Parrilli (quien se mantiene en el cargo desde 2003) pasa a la Secretaría de Inteligencia y su lugar lo ocupa Eduardo Wado de Pedro (luego del breve interregno de Aníbal Fernández).

Kirchner en períodos de debilidad abren sus gabinetes. Sin embargo, esa apertura no responde, en el caso de Menem, a una lógica inter-partidaria; lo hace para fortalecer una alianza con sectores corporativos. Ambos presidentes clausuran una vez que se han fortalecido.

Alfonsín comienza con un gabinete cerrado pero a medida que se debilita por la crisis socioeconómica y su falta de recursos, lejos de privilegiar la apertura, continúa en la estrategia de clausura. De la Rúa representa el único intento de plasmar una coalición interpartidaria en el gabinete, no obstante, se desarma frente al primer conflicto. Fernández de Kirchner continúa con la estrategia de clausura emprendida por su esposo al final.

Por lo tanto, presidentes en lugares opuestos —Alfonsín y Kirchner— en relación a sus recursos y a sus posibilidades de garantizar la gobernabilidad, prefieren la clausura. Así, dada la baja institucionalización partidaria, los presidentes radicales y peronistas arman gabinetes intrapartidistas antes que interpartidistas. Aunque en menor medida, las organizaciones de la sociedad (empresariado, sindicatos u otros movimientos sociales) suelen verse representadas.

**Cuadro 1.** Patrones y características de cada gestión presidencial

	<b>Gabinete inaugural</b>	<b>Lógica predominante en conformación del gabinete</b>	<b>Gabinete fin de mandato</b>	<b>¿Abre el gabinete frente crisis? (2)</b>	<b>Cantidad de Ministerios</b>	<b>Total de ministros (3)</b>	<b>Ministros por cargo</b>
Alfonsín	Cerrado	Partidaria	Cerrado	No	8	31	3,88
1° Menem	Abierto	Corporativa	Cerrado	Sí	9	32	3,56
2° Menem	Cerrado	Partidaria	Cerrado	No	9	18	2
De la Rúa	Abierto	Interpartidaria	Cerrado (1)	No	13	27	2,08
Kirchner	Abierto	Intrapartidaria	Cerrado	Sí	11	18	1,64
1° Fernández de Kirchner	Cerrado	Partidaria	Cerrado	No	16	25	1,56
2° Fernández de Kirchner	Cerrado	Partidaria	Cerrado	No	17	25	1,47

	Ministros facción presi- dente	Minis- tros técnicos	Canti- dad de cambios	Jefe de su parti- do	DNU	Ma- yoría Dipu- tados	Ma- yoría Senadores
Alfonsín	12 (38,71%)	11 (35,48%)	21	Sí	10	Sí*	No
1º Menem	16 (50%)	10 (31,25%)	22	No (4)	167	No**	Sí
2º Menem	8 (44,4%)	7 (38,89%)	9	Sí	107	Sí***	Sí
De la Rúa	7 (25,93%)	8 (29,63%)	13	No	62	No	No
Kirchner	10 (55%)	2 (11,11%)	8	No	236	Sí	Sí
1º Fernández de Kirchner	15 (60%)	7 (28%)	9	Sí	15	Sí****	Sí
2º Fernández de Kirchner	14 (52%)	9 (36%)	8	Sí	8	Sí	Sí

\* Alfonsín pierde la mayoría entre 1987 y 1989 con 45,3%; \*\* Menem tenía una cuasimayoría con 48% (89-91), 45,5% (91-93) y 49% (93-95); \*\*\* Menem pierde la mayoría entre el 97 y 99 con 46,3%;\*\*\*\* Fernández de Kirchner pierde la mayoría entre el 2009 y 2011 con 33,5%.

**Fuente:** elaboración propia a partir de Bonvecchi y Zelaznik (2012) y notas periodísticas de los diarios *La Nación* (1996-2013), *Clarín* (2000-2003) y *Página 12* (1999 y 2015).

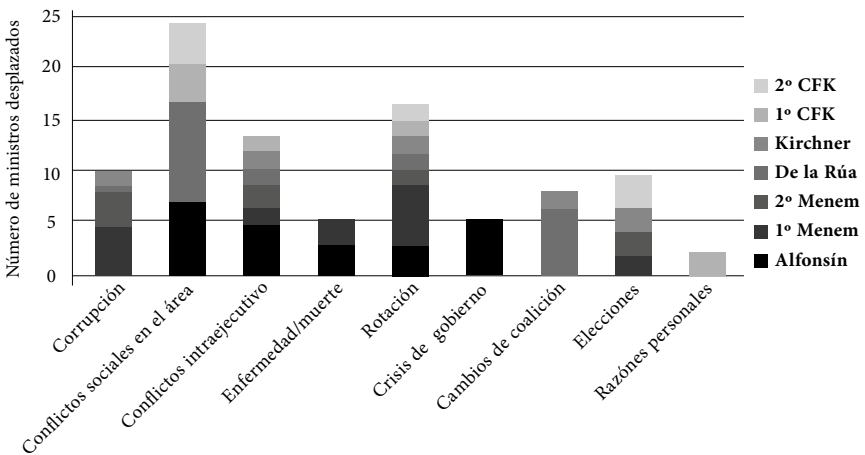
- (1) Intentó abrir su gabinete designando a Cavallo, un técnico sin estructura partidaria pero el precio de su incorporación fue el alejamiento de los otros sectores que lo apoyaban (FREPASO y parte de la UCR).
- (2) Se considera crisis a las derrotas electorales la pérdida de mayorías parlamentarias, pérdida de confianza en los partidos políticos o crisis económicas.
- (3) Se cuenta cada gestión ministerial, aunque a veces una misma persona rota entre ministerios. La comparación de este dato no es lineal debido a que hay diferencias temporales a tener en cuenta: Alfonsín y el primer Menem estuvieron seis años en el gobierno y De la Rúa sólo dos.
- (4) Si bien por estatuto del PJ, el peronista que sea el presidente de la nación será también el presidente del partido, entre 1989 y 1991, Menem gobernó sin incluir al partido en la toma de decisiones hasta que logró disciplinarlo a partir de su popularidad y estabilización de la crisis económica.

Segundo, la jerarquía entre los ministerios no es estática, por el contrario, cambia según los contextos. Defensa es prioritario al inicio de la democracia debido a la decisión presidencial de juzgar a las Juntas Militares y se mantiene bajo Menem. Desarrollo Social e Infraestructura resultan cruciales para realizar transferencias sociales y de capital durante el kirchnerismo. El cuadro 1 muestra la cantidad de ministros que ocupan cada cartera. El recambio es un indicador de la jerarquía de los

ministros según el contexto: durante el período post-transición, cuando la cuestión militar seguía activa, se sucede la mayor cantidad de ministros de Defensa; lo mismo ocurre en Trabajo durante las administraciones radicales que sufren los embates del sindicalismo peronista, o en Desarrollo Social durante la gran crisis social del 2001. Economía emerge como un área importante en la que todas las administraciones realizan varios reemplazos, sin embargo hay ministros estrellas, ministros con bajo perfil y etapas donde el presidente, de hecho, maneja la economía.

Tercero, los cambios responden a situaciones puntuales. Rara vez se dan cambios de varios ministros al mismo tiempo y por la misma razón. Las causantes de los cambios de ministros se observan en el cuadro 2. En primer lugar, un conflicto en el área (por ejemplo huelgas o conflictos gremiales en Trabajo, epidemias en Salud, crisis energéticas en Obras Públicas) promueve la mudanza. En segundo lugar, hay que diferenciar las destituciones de ministros de las rotaciones de los mismos. Ambas deben ser evaluadas de forma diferente, pues la rotación no responde a la inconformidad del presidente con un ministro sino a otro tipo de necesidad. En Argentina, ellas son utilizadas principalmente por Menem y Cristina Fernández. En tercer lugar, los conflictos intra-ejecutivos (una disputa entre ministros o con el propio presidente) son otra razón de cambio: las diferencias de dirigentes radicales históricos con el plan de Sourrouille, la agudización del conflicto entre las alas política y económica en el segundo período menemista y, por último, el desplazamiento de quienes intentaron mostrar autonomía con Kirchner. En cuarto lugar, a excepción del gobierno de Alfonsín y de Cristina Fernández, todas las gestiones sufrieron alteraciones por escándalos de corrupción.

**Cuadro 2.** Razones del cambio de los ministros



**Fuente:** elaboración propia a partir de notas periodísticas de los diarios *La Nación* (1996-2013), *Clarín* (2000-2003) y *Página 12* (1999 y 2015).

Cuarto, todos los presidentes contaron con un gabinete informal muy influyente en la toma de decisiones. En general lo conformaban familiares o técnicos cercanos, sin ningún cargo formal o de segundo orden (miembros de la Junta Coordinadora con Alfonsín, los apóstoles y el Grupo Yoma con Menem, el grupo Sushi con De la Rúa, el matrimonio Kirchner, su hijo y el grupo La Cámpora con Cristina Fernández).

Finalmente, los técnicos representan una proporción importante en todas las administraciones. Ligados al presidente antes que al partido, promedian 35% de los ministros bajo Alfonsín, 31% y 38% en cada mandato de Menem, 29% con De la Rúa, 11% durante Kirchner, 28% y 36% en los dos períodos de Cristina Fernández. Pomares *et al.* (2014) sostiene que la mayoría de los ministros tiende a combinar competencias técnicas y políticas. Sin embargo, no siempre resulta sencillo diferenciar si son convocados por su *expertise*, por su filiación cercana al presidente o por una combinación de ambas. En este último caso, a su vez, es difícil detectar cuál criterio fue prioritario, si la *expertise* o la cercanía. Queda aquí una incógnita para despejar.

## Reflexiones finales

Al entender la trayectoria del gabinete como proceso, se observan las razones y la variación en la designación de los ministros. El paso de cada presidente por la Casa Rosada reveló cómo se combinan cuatro causas, dos fundamentales y dos próximas, en la formación del gabinete. En Alfonsín se descubre, por un lado, cómo se despliegan la centralidad presidencial de un mandatario crecientemente sin recursos, que entrega el poder anticipadamente —aunque consensuando con su sucesor— y su contrapartida, la baja institucionalización partidaria. Esto último impacta más en la oposición con un peronismo en proceso de renovación. Por otro lado, en un contexto de transición plagado de problemas en el que el actor militar aún mantiene poder de veto, el presidente despliega, no siempre con éxito, diferentes estrategias para resolverlos. La combinación de las cuatro causas acaba en un gabinete que al inicio fortalece el poder presidencial para luego debilitarlo crecientemente.

En Menem se revela, por un lado, cómo juegan la centralidad presidencial manteniendo recursos que le vienen dados y acumulando otros, y su contrapartida, la baja institucionalización partidaria. El liderazgo presidencial en el peronismo, al funcionar como disciplinador partidario, resta impacto negativo —en la gobernabilidad— a su baja institucionalización. Por otro lado, frente a un contexto de asunción problemático que dura dos años, el presidente implementa estrategias para resolver conflictos que acaban exitosamente cuando debilita

definitivamente el poder militar y logra estabilizar la economía. Las cuatro causas convergen en la formación del gabinete que contribuye a afianzar su poder.

Con De la Rúa, la centralidad presidencial que aspira a aprovechar (62 DNU en dos años) y la baja institucionalización partidaria, combinadas con un contexto socioeconómico crítico y con estrategias desacertadas para resolver demandas, se expresan en un gabinete que lo debilita más, al punto que su clausura probablemente empujó su salida anticipada del gobierno. Una combinación al servicio de la ingobernabilidad.

En Kirchner se detecta, por un lado, cómo la centralidad presidencial, en esta ocasión utilizada para acumular recursos —de los cuales carece al inicio— y para ejercer el poder concentradamente, contrasta con la baja institucionalización partidaria. Fortalecido su liderazgo, la baja institucionalización no sólo no lo perjudica sino que, como ocurre con los presidentes peronistas, sus seguidores se alinean detrás de sus políticas. Por otro lado, los problemas del contexto son resueltos mediante diferentes estrategias. La combinación de las cuatro causas acaba en la formación de un gabinete, que al igual que en Menem, juega a favor de la consolidación de su poder dominante.

Similar a su marido, con Cristina Fernández se observa por un lado cómo el uso de la centralidad presidencial para mantener los recursos heredados, aspirando a acumular otros y ejercer el poder concentradamente, contrasta con la baja institucionalización partidaria en la que se profundiza la fragmentación. Al igual que los otros presidentes peronistas, esto no afecta su poder. Por otro lado, los problemas del contexto son resueltos mediante diferentes estrategias. La combinación de las cuatro causas, al igual que en Menem y Kirchner, acaba en la formación de un gabinete que refuerza su poder dominante.

En su segundo período, la centralidad presidencial —pese a la pérdida de aliados y de algunos recursos— no le impide ejercer el poder concentradamente, a lo cual contribuye la baja institucionalización partidaria del peronismo y la fragmentación de la oposición. La combinación de las cuatro causas acaba en la formación de un gabinete que le permite garantizar la gobernabilidad y evitar la crisis sucesoria del peronismo.

El conjunto de los patrones señalados conduce a un hallazgo central para entender el presidencialismo argentino y continuar abriendo la agenda de investigación: el intercambio de puestos en el gobierno por votos en la legislatura no es una práctica a la cual recurran los jefes de Estado. Es probable que a la misma conclusión pueda llegarse con otros estudios en democracias con baja institucionalización partidaria y centralidad presidencial.



## Referencias

### Fuentes primarias

1. Clarín. 1999. "De la Rúa presentó su gabinete y alertó sobre el déficit social y moral". 25 de noviembre. URL: <http://edant.clarin.com/diario/1999/11/25/t-003oid.htm>
2. Clarín. 2000. "Bullrich en otra trinchera". 10 de junio. URL: <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-10/00-10-06/pag11.htm>
3. Clarín. 2000. "De la Rúa renovó la mitad de su gabinete y se fortaleció Machi-nea". 6 de octubre. URL: <http://edant.clarin.com/diario/2000/10/06/p-00315.htm>
4. Clarín. 2003. "Kirchner anunció los ministros que integrarán su gabinete". 20 de mayo. URL: <http://edant.clarin.com/diario/2003/05/20/um/m-562346.htm>
5. Clarín. 2003. "Sin mostrar nuevas alianzas, Kirchner anunció su gabinete". 21 de mayo. URL: <http://edant.clarin.com/diario/2003/05/21/p-00215.htm>
6. La Nación. 1996. "Un jefe de Gabinete de bajo perfil". 29 de marzo. URL: <http://www.lanacion.com.ar/175988-un-jefe-de-gabinete-de-bajo-perfil>
7. La Nación. 1996. "Menem cortó el acceso a la reunión de gabinete". 26 de octubre. URL: <http://www.lanacion.com.ar/173582-menem-corto-el-acceso-a-la-reunion-de-gabinete>
8. La Nación. 1996. "Cómo será el gabinete de Menem". 11 de noviembre. URL: <http://www.lanacion.com.ar/173910-como-sera-el-gabinete-de-menem>
9. La Nación. 1997. "Renuncia el ministro de Trabajo". 4 de diciembre. URL: <http://www.lanacion.com.ar/82274-renuncia-el-ministro-de-trabajo>
10. La Nación. 1999. "De la Rúa presenta a sus ministros". 24 de noviembre. URL: <http://www.lanacion.com.ar/162388-de-la-rua-presenta-a-sus-ministros>
11. La Nación. 2001. "El ajuste educativo originó la renuncia de Storani a su cargo". 17 de marzo. URL: <http://www.lanacion.com.ar/56266-el-ajuste-educativo-origino-la-renuncia-de-storani-a-su-cargo>
12. La Nación. 2001. "Dumón es el nuevo ministro de Trabajo". 29 de octubre. URL: <http://www.lanacion.com.ar/346978-dumon-es-el-nuevo-ministro-de-trabajo>
13. La Nación. 2003. "Kirchner anunció su gabinete". 20 de mayo. URL: <http://www.lanacion.com.ar/497569-kirchner-anuncio-su-gabinete>
14. La Nación. 2004. "Kirchner echó a Beliz y a Quantín". 25 de julio. URL: <http://www.lanacion.com.ar/621754-kirchner-echo-a-beliz-y-a-quantin>
15. La Nación. 2005. "Renunció Rosatti y asume Iribarne como ministro de Justicia". 25 de julio. URL: <http://www.lanacion.com.ar/724468-renuncio-rosatti-y-asume-iribarne-como-ministro-de-justicia>
16. La Nación. 2013. "Cristina Kirchner sacó a Nilda Garré del Gabinete: Agustín Rossi, a Defensa y Arturo Puricelli, a Seguridad". 30 de mayo. URL: <http://www.lanacion.com.ar/1586989-cristina-kirchner-saco-a-nilda-garre-del-gabinete-agustin-rossi-a-defensa-y-arturo-puricelli>
17. La Nación. 2013. "El historial de los funcionarios que quedaron afuera del gabinete de Cristina Kirchner". 19 de noviembre. URL: <http://www.lanacion.com.ar/1639647-recambios-en-el-gabinete-con-la-marca-personal-de-cristina-kirchner>
18. Página 12. 1999. "Tras la utopía de que todo es definitivo". 25 de noviembre. URL: <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-11/99-11-25/pago5.htm>
19. Página 12. 1999. "Menem presidió su última reunión de gabinete en olivos". 3 de diciembre. URL: <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-12/99-12-03/pago6.htm>

20. Página 12. 1999. “Mirando más a la City que al frente interno”. 25 de noviembre. URL: <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-11/99-11-25/pago3.htm>
21. Página 12. 2015. “Condena para Menem y sus funcionarios”. 2 de diciembre. URL: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-287402-2015-12-02.html>

## Fuentes secundarias

22. Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2005. “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth”. En *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, editado por Philippe Aghion y Steven N. Durlauf, 385-472. Ámsterdam: Elsevier.
23. Altman, David. 2000. “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999”. *Party Politics* 6 (3): 259-283. DOI: [dx.doi.org/10.1177/135406880006003001](https://doi.org/10.1177/135406880006003001)
24. Amorim Neto, Octavio. 1998. “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”. Ponencia presentada en *Meeting of the Latin American Studies Association*. Illinois: The Palmer House Hilton Hotel.
25. Amorim Neto, Octavio. 2006. “The Presidential Calculus: Executive Policy-Making and Cabinet Formation in the Americas”. *Comparative Political Studies* 39 (4): 415-440. DOI: [dx.doi.org/10.1177/0010414005282381](https://doi.org/10.1177/0010414005282381)
26. Bonvecchi, Alejandro y Javier Zelaznik. 2012. “Recursos de gobierno y funcionamiento del Presidencialismo en Argentina”. En *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional*, editado por Jorge Lanzaro, 63-102. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
27. Camerlo, Marcelo. 2013. “Gabinetes de Partido Único y Democracias Presidenciales. Indagaciones a partir del caso Argentino”. *América Latina Hoy* 64: 119-142. URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30827842006>
28. Camerlo, Marcelo y Aníbal Pérez-Liñán. 2015. “Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies”. *The Journal of Politics* 77 (3): 608-619. DOI: [dx.doi.org/10.1086/681028](https://doi.org/10.1086/681028)
29. Chasquetti, Daniel. 2006. “La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina”. *POSTData* 11: 163-192.
30. Chasquetti, Daniel, Daniel Buquet y Antonio Cardarello. 2013. “La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros”. *América Latina Hoy* 64: 15-40. URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30827842002>
31. Coppedge, Michael. 1998. “The dynamic diversity of Latin American party systems”. *Party Politics* 4 (4): 547-568. DOI: [dx.doi.org/10.1177/1354068898004004007](https://doi.org/10.1177/1354068898004004007)
32. Dávila, Mireya, Alejandro Olivares Lavados y Octavio Avendaño. 2013. “Los gabinetes de la concertación en Chile (1990-2010)”. *América Latina Hoy* 64: 67-94. URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30827842004>
33. Deheza, Grace Ivana. 1998. “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”. En *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, editado por Dieter Nohlen y Mario Fernández, 151-171. Caracas: Nueva Sociedad.
34. De Luca, Miguel. 2011. “Del príncipe y sus secretarios: Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”. En *La política en tiempos de los Kirchner*, editado por Andrés Malamud y Miguel De Luca, 37-48. Buenos Aires: EUDEBA.

35. Escobar-Lemmon, María y Michelle Taylor-Robinson. 2005. "Women ministers in Latin American government: When, where, and why?" *American Journal of Political Science* 49 (4): 829-844. DOI: dx.doi.org/10.2307/3647700
36. Levitsky, Steven. 2003. *Transforming Labor based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
37. Lijphart, Arend. 1992. *Presidential versus Parliamentary Government*. Oxford: Oxford University Press.
38. Linz, Juan. 1990. "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.
39. Luna, Juan Pablo y David Altman. 2011. "Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization". *Latin American Politics and Society* 53 (2): 1-28. DOI: dx.doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00115.x
40. Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America". En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully, 1-34. Stanford: Stanford University Press.
41. Mainwaring, Scott y Mariano Torcal. 2005. "La Institucionalización de los Sistemas de Partidos y la Teoría del Sistema Partidista después de la Tercera Ola Democratizadora". *América Latina Hoy* 41: 141-173. URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804107>
42. Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 2005. "Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, breakdowns, and Erosions". En *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, editado por Frances Hagopian y Scott Mainwaring, 14-60. Cambridge: Cambridge University Press.
43. Martínez-Gallardo, Cecilia. 2011. "Designing Cabinets: Presidential Politics and Cabinet Instability in Latin America". Working Paper # 375. Kellogg Institute.
44. Masi, Andrés. 2014. *Los tiempos de Alfonsín. La construcción de un liderazgo democrático*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
45. McGuire, James. 1995. "Political Parties and Democracy in Argentina". En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully, 200-246. Stanford: Stanford University Press.
46. O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69. DOI: dx.doi.org/10.1353/jod.1994.0010
47. Ollier, María Matilde. 2008. "Inestabilidad Presidencial: Instituciones, Liderazgo y Sociedad Civil en la Argentina". *América Latina Hoy* 49: 73-103.
48. Ollier, María Matilde. 2011. "Centralidad presidencial y debilidad institucional en las democracias delegativas". En *La democracia delegativa*, compilado por Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga, 115-136. Buenos Aires: Prometeo.
49. Ollier, María Matilde. 2014. "Presidencia dominante y oposición fragmentada: una construcción política. Néstor y Cristina Kirchner (2003-2011)". En *¿Década ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, compilado por Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti, 61-87. Buenos Aires: Debate.
50. Ollier, María Matilde. 2015. "Emergencia y consolidación del presidente dominante (Sudamérica: Néstor Kirchner en la Argentina, Hugo Chávez en Venezuela y Rafael Correa en Ecuador)". Ponencia presentada en el Seminario internacional sobre las mutaciones de la Democracia. Instituto Gino Germani, UNR, UNSAM, Universidad de Roma Tre. Buenos Aires.

51. Olson, Mancur. 2015. “La economía política de las tasas de crecimiento comparativas”. En *Economía política del crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales*, compilado por Sebastián Mazzuca, 135-190. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
52. Pomares, Julia, Marcelo Leiras, María Page, Soledad Zárate y María Belén Abdala. 2014. “Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983”. Documento de Políticas Públicas/Análisis #138. Buenos Aires: CIPPEC. URL: <http://www.cippec.org/-/los-caballeros-de-la-mesa-chica-la-logica-de-designacion-de-los-gabinetes-desde-1983>
53. Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados*. México: Alianza Editorial.
54. Shugart, Matthew y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
55. Wright, Sewall. 1921. “Correlation and Causation”. *Journal of Agricultural Research* 20 (7): 557-585.



**María Matilde Ollier** es doctora en Ciencia Política por University of Notre Dame (Estados Unidos), profesora-investigadora y decana de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Es miembro de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), de Latin American Studies Association (LASA) y de International Political Science Association (IPSA). Ha investigado sobre la violencia política en Argentina, sobre la provincia de Buenos Aires y actualmente estudia los liderazgos presidenciales en América Latina. Entre otros libros, se encuentran *Atrapada sin salida. La imbricación de Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. UNSAM, 2010; *De la Revolución a la Democracia*. Siglo XXI, 2009. Capítulos de libros: “El ciclo de las presidencias dominantes: Néstor y Cristina Kirchner (2003-2013)”, en *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, editado por Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti. Debate, Random House Mondadori, 2015; “‘La democracia invertida’: entre la abdicación y la dominación. Hacia su formulación conceptual en un estudio de caso”, en *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*, coordinado por Rut Diamint y Laura Tedesco. Los libros de la Catarata, 2013. ✉ [maria.ollier@unsam.edu.ar](mailto:maria.ollier@unsam.edu.ar)

**Pablo Palumbo** es licenciado en Ciencia Política y estudiante del doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Becario de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC). Sus líneas de investigación son presidencialismo, federalismo y relaciones intergubernamentales. ✉ [palumbopablo@gmail.com](mailto:palumbopablo@gmail.com)