



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

CAMERLO, Marcelo  
GABINETES DE PARTIDO ÚNICO Y DEMOCRACIAS PRESIDENCIALES. INDAGACIONES A  
PARTIR DEL CASO ARGENTINO  
América Latina Hoy, vol. 64, -, 2013, pp. 119-142  
Universidad de Salamanca  
Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30827842006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# GABINETES DE PARTIDO ÚNICO Y DEMOCRACIAS PRESIDENCIALES. INDAGACIONES A PARTIR DEL CASO ARGENTINO

*Single Party Cabinets and Presidential Democracies: insights from the Argentinean case*

Marcelo CAMERLO

*Instituto de Ciências Sociais, Portugal*

✉ [mcamerlo@ics.ul.pt](mailto:mcamerlo@ics.ul.pt)

BIBLID [1130-2887 (2013) 64, 119-142]

Fecha de recepción: 7 de febrero del 2013

Fecha de aceptación: 20 de junio del 2013

**RESUMEN:** El estudio de los gabinetes presidenciales se ha focalizado predominantemente en las formaciones de coalición, distinguiendo a los ministros en función de su afiliación partidaria particularmente en los momentos de instauración y terminación del gabinete. Este artículo desplaza el foco de análisis hacia los gabinetes de partido único para indagar las modalidades de selección de ministros en situaciones donde el soporte legislativo de coalición pierde relevancia. Se propone un modelo de análisis que incluye la observación de afiliaciones extrapartidarias, capacidades técnicas individuales y vínculos personales con el presidente, y se lo aplica al estudio del caso argentino. Los resultados sugieren que presidentes bien posicionados tienden a aplicar estrategias de distribución de ministerios más cerradas, con grados de institucionalidad que dependen de la organización partidaria del presidente y su estilo de liderazgo.

*Palabras clave:* ministros, afiliación política, gabinetes de partido único, presidencialismo, Argentina.

**ABSTRACT:** The study of presidential cabinets has mainly focused on coalitional formations, distinguishing individual ministers in terms of their party affiliation particularly at cabinet instauration and termination. This article moves the focus to single-party cabinets to study minister appointment in situations where the legislative support is less relevant. A model of analysis that observes extra-partisan affiliations, individual technical skills and personal liaison with the president is proposed and exploratory applied to the Argentinean case. The results suggest that well positioned presidents tend to apply closer strategies of portfolio distribution, with levels of institutionalization that depends on the president's party organization and the president's style of leadership.

*Key words:* ministers, party affiliation, single-party cabinets, presidentialism, Argentina.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

¿Quiénes llegan a ser ministros de gobierno en América Latina? ¿Por qué son seleccionados? ¿Cuándo y cómo son removidos y reemplazados? Las respuestas más elaboradas a estas preguntas han sido desarrolladas desde lo que podría denominarse la literatura presidencialista de las coaliciones, promotora destacada del estudio del poder ejecutivo presidencialista durante los últimos años. Desplazar la atención hacia las formaciones de partido único facilita la observación de aspectos hasta ahora marginales pero potencialmente relevantes para una comprensión más integral de los gabinetes presidenciales. En la primera sección de este artículo se identifican tres de estas cuestiones, relacionadas con la caracterización restringida de los ministros y sus limitaciones para el examen de la distribución y redistribución de ministerios. En la segunda sección se propone un modelo de análisis que concibe a la distribución de ministerios como un instrumento para la obtención de recursos políticos múltiples, el cual puede ser implementado a través de estrategias de apertura o clausura con diferentes grados de institucionalidad. Dicho modelo requiere observar a los ministros tanto en el momento de formación del gabinete como durante el ciclo de vida del mismo, e incluye el registro de: grado y tipo de afiliación política, competencias técnicas individuales, vínculo personal con el presidente, adhesión a la candidatura presidencial, momento y modalidad de la remoción, vinculación de la remoción a eventos conflictivos, y posiciones previas y posteriores de los ministros entrantes y salientes. En las dos siguientes secciones, el modelo de análisis propuesto se aplica al estudio exploratorio del sistema político argentino, sistema que ha producido predominantemente gabinetes de partido único. Se analizan tanto los criterios de formación de gabinetes como los modos de gestión de la inestabilidad interna de los mismos desde la transición democrática hasta la actualidad. Finalmente se presentan las conclusiones.

## II. MÁS ALLÁ DE LA LITERATURA DE LAS COALICIONES

En correspondencia con los estudios parlamentarios, la literatura presidencialista de las coaliciones ha observado a los ministros en función de su potencial contribución para la obtención de soportes legislativos. El núcleo del argumento es que el estatus legislativo del gabinete –coalición/partido único– es el resultado de una decisión estratégica del presidente, tomada en función del grado de control del Congreso que estima necesario para afrontar su mandato. El reclutamiento de ministros miembros de partidos con representación parlamentaria facilitaría dicho control (Altman 2000; Altman y Castiglione 2010; Amorim Neto 2006; Chasquetti 2008; Cheibub 2002; Cheibub y

1. El autor agradece los comentarios y sugerencias de dos evaluadores anónimos y al Consejo Editorial de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, así como también a Andrés Malamud, María Eugenia Coutinho e Inácio Matt i Clareta por sus valiosos comentarios y contribuciones a versiones previas de este artículo.

Limongi 2002; Cheibub, Przeworski, y Saiegh 2004; Dehesa 1998; Martínez-Gallardo 2012; Mejía Acosta 2009; Negretto 2006)<sup>2</sup>.

El objeto de análisis predominante de esta corriente han sido los gobiernos de coalición. El cambio de eje hacia los gabinetes de partido único permite registrar al menos tres aspectos que reclamarían mayor consideración. El primer aspecto refiere al modo de caracterizar los ministros. Desde la literatura de las coaliciones, la variable relevante para identificar y describir a los miembros del gabinete es la afiliación partidaria. Es esta pertenencia –o su ausencia– la que da sentido a su inclusión, permanencia y remoción del gabinete. Dicha variable resulta insignificante en los gabinetes de partido único, donde todos los ministros califican como miembros del partido del presidente o como independientes, con escaso interés para la interacción cooperativa con el Congreso. Sin embargo, la apertura propia de los gabinetes presidenciales, derivada tanto de la prerrogativa presidencial para la nominación y remoción de sus ministros como de la autonomía del Ejecutivo con respecto al Congreso, alerta sobre las limitaciones de la variable en cuestión. Por un lado, los ministros considerados partidistas pueden tener diferentes grados de vinculación con su propio partido. A diferencia de la mayoría de los regímenes parlamentarios, donde el individuo accede a la cartera ministerial luego de haber recorrido una cierta carrera partidaria y/o legislativa mayormente regulada por los partidos, los jefes de gobierno presidencialistas tienen mayor margen para nombrar individuos que, si bien suelen ser calificados como partidarios, no se encuentran activamente integrados a las dinámicas partidarias. Por otro lado, aquellos ministros etiquetados como independientes, mayormente asumidos como expertos o amigos del presidente, podrían a su vez ser miembros de grupos organizados diferentes a los partidos políticos y, en consecuencia, estar sujetos a otras lealtades, proveyendo al presidente de soportes diferentes al Legislativo pero igualmente importantes para la gobernabilidad del sistema. Por el momento, estas distinciones internas de la categoría de los «no partidistas» se han mantenido implícitas o no han sido abordadas específicamente (son excepciones Escobar-Lemmon y Taylor Robinson 2011; Martínez-Gallardo 2013).

El segundo aspecto refiere a los criterios de selección de los ministros. Mientras los gabinetes de coalición constituyen una opción –el presidente tiene la alternativa de no formarlos–, lo mismo no siempre sucede con los gabinetes de partido único. Esta restricción se manifiesta claramente en democracias con sistemas bipartidistas donde tanto presidentes mayoritarios –que en principio tendrían el soporte legislativo garantizado– como presidentes minoritarios –con el control del Congreso en manos del partido de oposición– están obligados a formar gabinetes de partido único. En estos casos, la

2. Esta corriente comienza a delinearse a finales de la década de 1990 en contraposición con las concepciones predominantes que enfatizaban los peligros del presidencialismo y sus escasos incentivos para construir y mantener coaliciones de gobierno (ver J. LINZ 1994). La evidencia empírica aportada indica que los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales: (I) no son excepcionales sino frecuentes; (II) no son la consecuencia de procesos fallidos o indeseados sino el resultado de cálculos estratégicos; (III) no están *per se* relacionados con la inestabilidad democrática ni con situaciones de pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo; y, bajo ciertas circunstancias, (IV) pueden funcionar tan bien (o tan mal) como los gobiernos parlamentarios.

selección de ministros no respondería a la preferencia por una determinada estrategia decisional condicionada por las circunstancias, sino, permaneciendo en la óptica linzeana, a la prerrogativa unilateral del presidente. Sin embargo, y en correspondencia con el punto tratado anteriormente, si los ministros fuesen observados considerando atributos complementarios a la mera presencia/ausencia de afiliación partidaria, sería esperable encontrar indicios de estrategias no necesariamente orientadas a la búsqueda del soporte legislativo. Por ejemplo, ministros vinculados a grupos organizados –que hasta ahora calificarían como independientes– podrían estar implicando tanto la presencia de procesos de negociación previos a su inclusión en el gabinete como la expectativa de soportes extraparlamentarios para la gestión del mandato. En el otro extremo, la inclusión de ministros de baja integración efectiva a sus partidos pero miembros de la esfera privada del presidente –que calificarían como partidistas– podría estar indicando la presencia de estrategias de reclutamiento puramente personalistas.

TABLA I  
INESTABILIDAD INTERNA DE LAS ADMINISTRACIONES PRESIDENCIALES

	Administraciones											Promedio
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	
Brasil	1,50	1,12	1,80	0,85	1,6	1,00	-	-	-	-	-	1,31
Uruguay	0,73	0,92	0,46	0,43	-	-	-	-	-	-	-	0,64
Costa Rica	0,54	0,75	0,42	0,3	0,39	0,31	0,84	-	-	-	-	0,51
Colombia	0,85	2,15	2,77	1,57	2,13	1,38	0,69	-	-	-	-	1,65
México	0,76	0,12	0,82	1	0,71	-	-	-	-	-	-	0,68
Chile	0,4	1,07	1,31	-	-	-	-	-	-	-	-	0,93
Paraguay	1	1,9	0,2	2	2	-	-	-	-	-	-	1,42
Ecuador	1,33	2	1,08	0,58	1,79	0	0,5	0,87	0,93	1,93	2,07	1,19
Perú	2,53	2,63	3	3	0	0,13	3,18	-	-	-	-	2,07
Argentina	2,9	3,2	1	1,6	0,6	0,7	1,1	-	-	-	-	1,59
Venezuela	0,56	1,38	2,4	0	1,73	0,8	2,56	-	-	-	-	1,35
Bolivia	3,29	1,24	1,33	1	1,95	0,38	0,38	1,07	0,2	-	-	1,20

Proporción de salidas ocurridas durante la administración, tomando como referencia el tamaño del gabinete al inaugural. Por ejemplo, 1,50 para un gabinete de diez ministerios indica la salida anticipada de 15 ministros. Se observan administraciones completas desde la transición a la democracia hasta 2008.

Fuente: *Keesing's Record of World Events*. Elaboración propia para el caso argentino.

El tercer aspecto refiere a la consideración de los ministros salientes. Las salidas de ministros significativas para la literatura de las coaliciones son aquellas que alteran la composición partidaria del gabinete, dado el impacto que las mismas tienen sobre el soporte legislativo del presidente. En tanto este tipo de alteraciones constituye uno de los criterios utilizados para determinar la finalización de un gabinete, quedan desestimadas las remociones ocurridas durante el ciclo de vida del gabinete, es decir, el total de salidas que experimentan las formaciones de partido único. Sin embargo, dicha inestabilidad interna presenta tasas de variación importantes, tanto entre países como entre administraciones de un mismo país, que sugieren la necesidad de avanzar en su estudio

(ver Tabla 1). Por su parte, la incipiente literatura sobre rotación ministerial está demostrando que estas remociones se deben a dinámicas no siempre relacionadas con la obtención del soporte legislativo sino también con aspectos tales como conflictos externos o la popularidad del presidente (Camerlo y Pérez-Liñán 2013; Martínez-Gallardo 2011). No obstante, no existen hasta el momento indagaciones pormenorizadas sobre las características específicas de estas salidas y los criterios de reelección de ministros.

Recapitulando, el desplazamiento del foco de observación de los gabinetes de coalición a los de partido único sugiere considerar: diferentes grados de «particidad» –entre los ministros partidistas– y las afiliaciones extrapartidarias –principalmente entre los considerados independientes–; los criterios de selección de ministros en situaciones donde la afiliación partidaria y el soporte legislativo de coalición pierden relevancia; y, bajo condiciones similares, los criterios por los que se remueven y reeleccionan ministros durante el ciclo de vida del gabinete. La siguiente sección propone un modelo de análisis que incorpora estos aspectos.

### III. DISTRIBUCIÓN DE MINISTERIOS: UN MODELO DE ANÁLISIS

La distribución de ministerios puede ser concebida como un instrumento para la obtención de recursos políticos múltiples. Los más importantes son tres. Un primer recurso son los soportes de gobernabilidad. Siguiendo con la lógica de la literatura de las coaliciones, se asume que en ciertas ocasiones los presidentes nombran ministros para asegurarse el apoyo de actores colectivos externos. Dicho apoyo será consistente en la medida en que estos ministros sean miembros activos de sus respectivos colectivos, lo que, como contracara, supone ciertos condicionamientos organizativos sobre el propio ministro. El soporte de gobernabilidad tradicional es el Legislativo, provisto por ministros miembros de partidos políticos parlamentarios que, en principio, se encuentran condicionados por la disciplina de partido. Asimismo, otros tipos de soportes –no legislativos– pueden estar provistos por otro tipo de grupos organizados, tales como sindicatos, cámaras empresarias, sectores eclesiásticos o burocracia militar. En estos casos se trataría de soportes de gobernabilidad menos ortodoxos, cuya negociación y mantenimiento discurrirían por vías extrainstitucionales. Un segundo recurso son las capacidades técnicas individuales adecuadas para el desempeño de la función ministerial. Una expectativa generalizada es que, dado el grado de complejidad que exige la gestión de un ministerio de gobierno del Estado, es esperable que los respectivos responsables sean individuos con alta formación y/o experiencia específica en el área. Este es un aspecto presente en la literatura aunque no específicamente abordado (son excepciones Blondel 1991; Beckman 2006; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2009a, 2009b, 2011). Por otra parte, la proximidad ideológica entre los ministros y el jefe de gobierno es considerada por la literatura como un factor relevante. En particular, se ha utilizado como indicador de «riesgo moral», esto es, de la posibilidad de que una vez nominados los ministros decidan seguir estrategias de acción autointeresadas o cuando menos alejadas de las preferencias del presidente (Huber y Gallardo 2008; Indridason

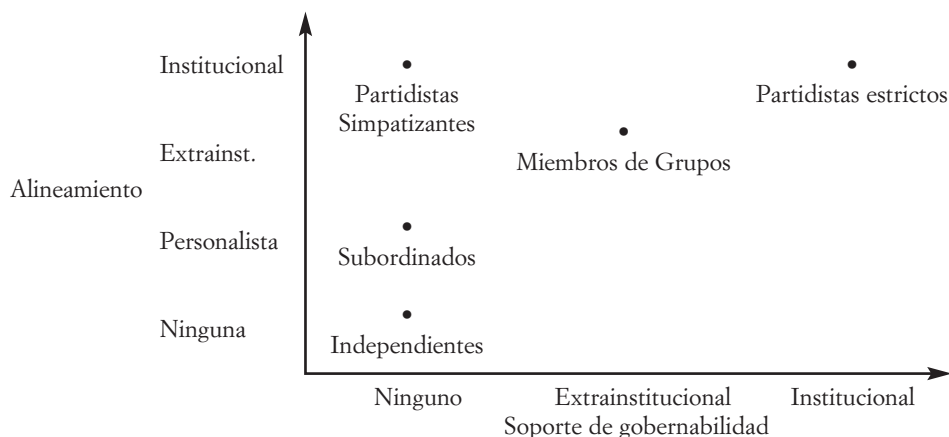
y Kam 2008). En correspondencia, aquí se asume que un tercer recurso buscado a través de la distribución de ministerios es el alineamiento personal del ministro sea con el programa de gobierno, cierta política específica o con el propio presidente. Los tres recursos de gobernabilidad identificados no son excluyentes –un mismo ministro puede aportar más de uno–; pueden estar fuertemente interrelacionados –por ejemplo, toda membresía a actores colectivos implica, aunque no de modo excluyente, un tipo de alineamiento–; y asumen una distribución variable –difícilmente un gabinete esté compuesto exclusivamente por ministros aportantes de un mismo tipo de recurso–.

Amorim Neto (2006) argumenta que los presidentes, condicionados por factores institucionales, económicos e ideológicos, tienen la posibilidad de optar entre una estrategia decisoria «estatutaria», que implica el seguimiento del procedimiento legislativo tradicional basado en la articulación cooperativa con la rama legislativa, y una estrategia de tipo «ejecutivo», basada en los poderes unilaterales del presidente y que reduce al mínimo la interacción con el Congreso. Mientras la primera resultará en la selección equilibrada de ministros afiliados a partidos, la segunda se restringirá al reclutamiento de no partidistas. Haciendo una relectura de este enfoque, aquí se sostiene que la distribución de ministerios puede ser implementada a través de una estrategia de apertura o de clausura. Mientras la primera implica la inclusión de actores ajenos al equipo de gobierno del presidente y supone la puesta en juego de diversas instancias de cooperación, la segunda estrategia se restringe a la incorporación de actores «propios», adoptando en cierto modo la forma de un mecanismo de compensación a quienes apoyaron de modo más o menos activo y/o explícito al presidente en su carrera hacia la presidencia (De Luca 2011).

Las modalidades de implementación de las dos estrategias indicadas pueden variar en cuanto a su grado de institucionalidad. Un modo de registrar dicha variación institucional es a través de la observación de los perfiles de los ministros nominados. El Gráfico 1 propone cinco perfiles a partir de la consideración de los tipos de soportes y de alineamientos provistos por los miembros del gabinete.

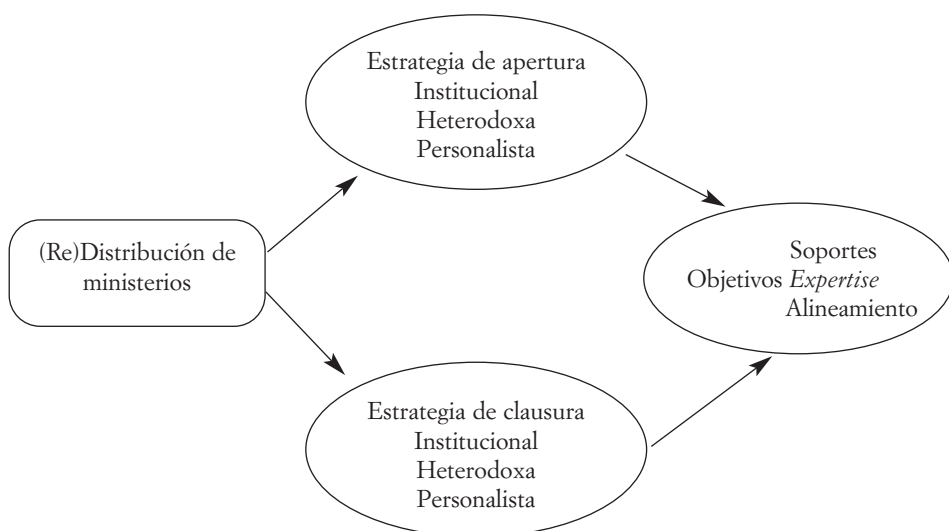
Mientras la presencia de «partidistas estrictos» –sujetos a disciplina de partido y proveedores de soporte legislativo– indicaría la presencia de modalidades de reclutamiento institucionales clásicas, en el otro extremo, los ministros «subordinados» –vinculados directamente al presidente y sin apoyos de actores colectivos externos– representarían modalidades de selección más personalistas. Los ministros miembros de grupos organizados representan en este sentido una modalidad intermedia, donde soportes y alineamientos responden a dinámicas parainstitucionales –extrapartidarias y extraparlamentarias–. Los ministros «partidista-simpatizantes» e «independientes», al igual que los ministros subordinados, no aportan soportes de gobernabilidad y por lo tanto no suponen instancias de mediación con actores colectivos externos. Sin embargo, mientras los primeros suponen cierto grado de alineamiento ideológico con el partido del cual se manifiestan adherentes, en los segundos el vínculo presidente/ministro es individual aunque no de tipo personal-privado.

GRÁFICO I  
PERFILES DE MINISTROS SEGÚN SOPORTES DE GOBERNABILIDAD Y ALINEAMIENTOS



Finalmente, la distribución de ministerios es un instrumento que puede ser utilizado tanto para la formación del gabinete –como enfatiza la literatura de las coaliciones– cuanto durante el ciclo de vida del gabinete –como lo explica la literatura sobre rotación ministerial (por ejemplo, Dowding y Dumont 2009)–.

GRÁFICO II  
ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS DE LA DISTRIBUCIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE MINISTERIOS





En correspondencia con la evidencia empírica existente, la expectativa central es que presidentes bien posicionados, con menos necesidad de abrirse al diálogo y de someterse a las restricciones propias de los procesos cooperativos, tenderán a adoptar estrategias de selección más cerradas. A su vez, se espera que el grado de institucionalidad de la estrategia adoptada esté condicionado por el tipo de organización partidaria y el estilo de liderazgo.

En las dos siguientes secciones se aplica el modelo de análisis propuesto al estudio exploratorio del sistema político argentino durante el período 1983-2012. La selección del caso resulta pertinente en tanto la democracia argentina evidencia una predominancia de gabinetes de partido único en el marco de un sistema básicamente bipartidista, aunque con intervenciones fluctuantes de terceros partidos menores (Malamud 2004). De este modo se reduce de modo considerable la incidencia de variables clave de la literatura de las coaliciones. Adicionalmente, el diferente grado de institucionalidad que presentan los dos partidos tradicionales favorece la comparación interna, dado que introduce variación en una dimensión relevante, tanto para el despliegue de estrategias de selección y remoción, como para la articulación del vínculo entre el ministro partidista y su partido. A su vez, estas diferencias entre los dos principales partidos se correlacionan con la presencia de diferentes tipos de liderazgo entre presidentes radicales y peronistas (De Luca 2008).

Durante el período de análisis se nominaron un total de 168 ministros –29 de los cuales fueron ratificados en el siguiente gabinete–. Para detectar los diferentes recursos políticos a los que se orienta la distribución de ministerios –soportes, alineamientos y capacidades– e identificar los distintos perfiles ministeriales se registraron, para cada ministro, los siguientes aspectos: (I) vínculo con el partido político de referencia, observando número y tipo de cargos públicos a los que accedió representando a su partido así como posiciones jerárquicas ocupadas dentro de las estructuras partidarias. Estos aspectos permitieron distinguir a los individuos estrictamente partidistas de aquellos con lazos organizacionales más débiles o nulos; (II) vínculo con el presidente, observando tipo y lugar de la trayectoria profesional del ministro y sus relaciones personales con el presidente para explorar el contenido de dicho vínculo (distinguiendo lo público de lo privado); (III) existencia de afiliaciones extrapartidarias, observando si los ministros fueron miembros jerárquicos y activos de grupos organizados diferentes a los partidos políticos. La intención es captar la presencia de actores colectivos externos, posibles agentes de negociación para la formación del gabinete y de provisión de soportes extraparlamentarios en la fase sucesiva; (IV) competencias específicas, observando formación, tipo y duración de experiencia profesional, tanto pública y privada, relativa al cargo ocupado. El objetivo aquí es registrar el nivel de competencias técnicas de los diferentes ministros constatando al mismo tiempo los alcances de la dicotomía partidista/experto.

Para detectar el tipo de estrategia implementada –de apertura/clausura–, se registró: (V) el involucramiento del ministro con la carrera hacia la presidencia del respectivo presidente, observando si fueron activos colaboradores o explícitos adherentes sea durante la campaña electoral como en instancias previas; (VI) la posición ocupada antes de acceder a la cartera ministerial.

Asimismo, para cada evento de salida y entrada de ministros durante el ciclo de vida del gabinete se observó: (VII) si existió asociación a conflictos o eventos externos; (VIII) el momento del cambio (en relación al calendario electoral y al ciclo de mandato); (IX) la modalidad del cambio –individual/colectivo–; (X) la posición inmediatamente posterior ocupada por el ministro saliente (Tabla II).

#### IV. LA SELECCIÓN DE LOS MINISTROS INAUGURALES

Desde la transición democrática en diciembre de 1983 hasta fines de 2012, en Argentina se formaron nueve gabinetes inaugurales –correspondientes con el número de presidentes que asumieron para gobernar– con una variación del tamaño entre 8 y 16 ministerios, resultando en un total de 92 ministros inaugurales. A continuación se indagan los modos en que los presidentes utilizaron la distribución de ministerios para la formación de dichos gabinetes.

Raúl Alfonsín, primer presidente electo del período de reinstauración democrática, asumió su mandato siendo el presidente indiscutido del partido radical (UCR). Distribuyó siete de los ocho ministerios a individuos que formaban parte de su equipo de colaboradores, asignando el ministerio restante a un miembro histórico del partido y antiguo rival interno. Los siete recompensados presentaban las siguientes características. Cuatro de ellos eran afiliados radicales reconocidos, exfuncionarios de segunda línea de la administración del presidente radical Illia (1963-1966) y cofundadores en el año 1972 de una línea interna de la UCR que desde entonces disputó el liderazgo del partido. El quinto era un sindicalista crítico que formaba parte del equipo de la campaña presidencial. Los dos restantes no poseían ninguna afiliación política fuerte pero venían colaborando con Alfonsín desde hacía entre 7 y 12 años en cuestiones programáticas de política externa y salud respectivamente. El primero de ellos era miembro y referente de una agrupación de académicos, y el segundo contaba con trayectoria en el campo de la salud y cierto prestigio académico y, si bien era afiliado radical, no tenía militancia activa. Por otra parte, el 75% de los miembros del gabinete contaban con competencias relativas a las áreas a las que fueron destinados.

De la Rúa, segundo presidente radical del período observado, llegó a la presidencia como el líder formal de una alianza electoral institucionalizada (ALIANZA). Asignó 10 de los 11 ministerios que componían el gabinete inaugural a diferentes simpatizantes, dejando el ministerio restante a un independiente con perfil marcadamente técnico. Cuatro de los diez simpatizantes eran líderes políticos de los dos partidos que componían la alianza –a diferencia del caso anterior, no se trata de un equipo de colaboradores reunidos en torno a un proyecto de larga duración aunque sí de una modalidad altamente institucionalizada–. Los otros seis simpatizantes eran individuos con perfil marcadamente técnico que formaban parte de los equipos técnicos de la alianza. Estos ministros habían tenido poca o ninguna participación partidaria activa, pero eran en cierta medida conocidos adherentes del partido radical e incluso de la línea interna liderada por De la Rúa. Son individuos con carrera profesional propia y experiencia en

el área de la gestión –algunos incluso bajo gestiones peronistas–, que expresan afinidad ideológica con el partido radical o algunas de sus líneas internas y son reconocidos como tales. A su vez, el ministro independiente, si bien exviceministro y declarado votante de otro candidato presidencial, resaltaba por su perfil técnico y presentaba además correspondencia ideológica y de pertenencia a redes institucionales con los otros ministros técnicos. Más del 50% del gabinete contaba con competencias técnicas relativas a las áreas a las que fueron destinados. Se trata de los seis simpatizantes y del ministro independiente.

El presidente Menem en su primer mandato exhibe una modalidad considerablemente diferente. En primer lugar, casi no recurre a partidistas estrictos. Sólo uno de sus ministros es un político de peso, que por otra parte formaba parte de una facción rival dentro del partido del presidente. En segundo lugar, convocó a individuos de su círculo personal y con trayectorias públicas y –a veces privadas– fuertemente subordinadas a la trayectoria del propio presidente, principalmente durante sus diferentes gestiones como gobernador en su provincia de origen. Estos ministros, generalmente etiquetados como peronistas, no tenían participación partidaria relevante. En tercer lugar, su gabinete exhibió una importante variedad de perfiles. Reclutó individuos vinculados a grupos organizados externos, incluyendo un ejecutivo de alto rango de un poderoso grupo económico y un peronista de larga trayectoria sindical y experiencia mínima como diputado –una legislatura–. Incorporó además dos ministros técnicos con sólidas relaciones con la Iglesia católica y el *establishment* financiero, respectivamente. Por último, sólo tres de los ocho ministros contaban con competencias relativas al cargo ocupado, aunque no adquiridas en la función pública sino en el campo privado y sindical.

Rodríguez Saá, nominado por el Congreso Nacional en un contexto de extrema gravedad institucional, conformará un gabinete de tan sólo cuatro ministros para cinco ministerios. Nombró a su secretario privado en la Jefatura de Gabinete y a tres políticos peronistas de trayectoria, dos de los cuales eran gobernadores mientras el tercero era un diputado de extracción sindical y extensa experiencia legislativa. Constituye el único caso de gobierno peronista que no logró cumplir con su mandato. Su gestión duró una semana y fue reemplazado, también a instancias del Congreso Nacional, por Eduardo Duhalde.

Duhalde, al igual que el presidente Menem, conformó un gabinete abierto y heterogéneo en cuanto a perfiles, y con presencia de individuos de vinculación personal. Las diferencias estuvieron dadas por el mayor número de políticos partidistas convocados y el incremento del nivel de competencias técnicas presentadas por el gabinete en su conjunto. En particular, incluyó cuatro políticos peronistas, dos políticos del partido radical, un dirigente empresarial, un técnico independiente y dos ministros con carreras personalmente subordinados al presidente. 10 de los 12 ministros del gabinete contaban con competencias relativas a la cartera ocupada.

Kirchner distribuyó las 11 carteras de su gabinete inicial del siguiente modo. Dos fueron asignados a personas vinculadas a la campaña electoral, siendo el primero uno de los principales operadores políticos de la carrera presidencial y el segundo un asesor técnico con lazos sindicales. Cuatro fueron asignados a exfuncionarios del presidente

saliente Duhalde, quien en segunda instancia se había volcado a favor de la candidatura de Kirchner. Se trató de dos partidistas de cierta trayectoria, un experto con experiencia en gestiones peronistas y, en particular, un experto independiente y considerado responsable de la política económica en curso que se mostraba exitosa. Tres ministerios fueron atribuidos a miembros de partidos políticos en el momento comprometidos con la competición electoral por la Jefatura de la Ciudad de Buenos Aires, que fue interpretado por la prensa como un modo del presidente de influir en dichas elecciones. Finalmente, completó el gabinete con dos ministros técnicos, uno de ellos su hermana, cuyas trayectorias públicas se habían realizado bajo gestiones del propio Kirchner en su provincia natal. Más de la mitad de los ministros –seis– presentan competencias relativas al área ocupada.

CUADRO I  
PERFILES Y COMPETENCIAS TÉCNICAS

	Alfonsín	Menem I	Menem II	De la Rúa	R. Sáa	Duhalde	Kirchner	Fernández I	Fernández II	tot.
Partidistas estrictos	62,5 (5)	12,5 (1)	11,1 (1)	36,4 (4)	80 (4)	6,67 (8)	55,4 (6)	58,3 (7)	43,7 (7)	46,7 (43)
Subordinados	-	37,5 (3)	22,2 (2)	-	20 (1)	16,7 (2)	18,2 (2)	16,7 (2)	12,5 (2)	15,2 (14)
Simpatizantes	25 (2)	-	11,1 (1)	54,5 (6)	-	8,3 (1)	18,2 (2)	-	-	12 (11)
Grupo (sindicalistas)	12,5 (1)	12,5 (1)	-	-	-	-	-	-	-	2,2 (2)
Grupo (empresarios)	-	12,5 (1)	11,1 (1)	-	-	8,3 (1)	-	-	-	3,3 (3)
Independientes estrictos	-	25 (2)	44,4 (4)	9,1 (1)	-	-	9,1 (2)	25 (3)	43,7 (7)	20,6 (19)
Competencias técnicas	75 (6)	37,5 (3)	88,9 (8)	54,5 (6)	40 (2)	83,3 (10)	54,6 (6)	83,3 (10)	93,7 (15)	71,7 (66)
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total *	(8)	(8)	(9)	(11)	(5)	(12)	(11)	(12)	(16)	(92)

Valores en porcentajes. Número de ministros entre paréntesis. \* Coincide con el número de ministerios del gabinete inaugural.

Fuente: Elaboración propia.

Los gabinetes inaugurales de los presidentes reelectos –o cuasi-reelectos– son conformados en gran parte con los ministros de la administración precedente y funcionarios de segundas líneas. Menem retuvo al 100% de los ministros de su gobierno anterior, en sus respectivas carteras. El primer gabinete de Fernández incluye a 7 de los 11 ministros

de la administración de su esposo, seis de los cuales continuaron a cargo de la misma cartera. De los tres salientes que no continúan en el gabinete uno pasa a ocupar una banca en el Senado y otro la embajada chilena. Mientras que los nuevos nominados fueron un partidista estricto y exministro de gobierno de la provincia de Buenos Aires, una afiliada a un partido menor y exdirectora de un importante organismo público nacional, y tres técnicos, también funcionarios estatales de áreas relacionadas a su respectiva cartera ministerial. El 83% del gabinete exhibía competencias relativas al área ocupada. En su segunda administración Fernández retuvo a trece de los dieciséis de su gestión anterior. Los tres salientes pasaron a ocupar respectivamente la vicepresidencia, una banca en Diputados y otra en el Senado. De tres entrantes dos eran partidistas estrictos y uno independiente, todos provenientes de otras áreas de la gestión pública. Con excepción de un ministro, todos los miembros del gabinete tenían competencias relativas al área ocupada.

En conclusión, las estrategias de distribución de ministerios utilizadas para la conformación de los gabinetes inaugurales combinaron diferentes grados de apertura y de institucionalidad. Los dos presidentes del partido radical aplicaron estrategias de selección más cerradas e institucionales. Fueron más cerradas en tanto tendieron a priorizar la inclusión de individuos que ya estaban involucrados con la carrera hacia la presidencia de quien luego los nominaría. Fueron más institucionales en tanto priorizaron la incorporación de partidistas estrictos y simpatizantes partidarios o programáticos. Por su parte, los presidentes peronistas tendieron a ser por el contrario más abiertos y menos institucionales aunque no necesariamente personalistas, cuando asumieron su primer mandato. En términos de apertura, todos estos gabinetes incluyeron un cierto número de individuos que hasta el momento no se habían mostrado como adherentes del candidato presidencial. En términos de institucionalidad, incorporaron un bajo número de partidarios estrictos –aunque esta es una tendencia que se fue revirtiendo con el tiempo–, se inclinaron a convocar a representantes de grupos organizados –o muy vinculados a ellos– y coincidieron en incluir subordinados –todos los gabinetes peronistas contaron con al menos dos individuos cuyas carreras políticas se habían desarrollado previamente bajo la esfera del presidente–. Finalmente, los presidentes reelectos, todos ellos peronistas, formaron sus gabinetes revalidando a los ministros de la gestión saliente y promocionando funcionarios de segundo rango.

En relación a los expertos, cabe notar su significativa presencia en todas las administraciones, con la excepción del primer mandato de Menem. La proporción de ministros con formación y/o experiencia pública y privada relacionada con el área a la que son asignadas fue en promedio del 71,7% y atravesó todos los perfiles de ministros (ver Cuadro II). Queda así parcialmente cuestionada la identificación independiente-experto. Si bien la casi totalidad de los ministros sin afiliaciones políticas calificarían como tecnócratas, técnicos o especialistas, el resto de los ministros exhibe asimismo un importante nivel de competencias técnicas. La *expertise*, específica o indirecta, atraviesa todos los perfiles.

CUADRO II  
COMPETENCIAS TÉCNICAS SEGÚN PERFILES

Perfiles	Competencias técnicas
Partidistas estrictos	53,5% (23)
Partidistas subordinados	71,4% (10)
Partidistas simpatizantes	91,7% (11)
<i>Grupo (sindicato)</i>	100% (2)
<i>Grupo (empresario)</i>	100% (3)
Independientes estrictos	94,4% (17)
Total	71,7% (66)

Número de ministros entre paréntesis.  
Fuente: Elaboración propia.

## V. LA REDISTRIBUCIÓN DE MINISTERIOS

La inestabilidad interna de las administraciones observadas presenta tasas marcadamente disímiles, registrando variaciones que van desde el equivalente al 60% y 70% del gabinete inicial de Duhalde y Kirchner hasta el 290% y 320% de los de Alfonsín y Menem, respectivamente (ver Tabla I). En tanto la literatura de las coaliciones acota su interés a una porción restringida de estos cambios –para el caso argentino, el momento en que los ministros de la coalición abandonan al gobierno de De la Rúa–, la literatura más incipiente sobre rotación ministerial ha asociado el conjunto de dichas remociones a la presencia de *shocks* externos. En esta sección se realiza una exploración sistemática de los contenidos de dicha inestabilidad interna, indagando hasta qué punto y de qué modo se encuentra vinculada con situaciones conflictivas, y en qué medida varían los modos en que los presidentes han lidiado con la misma.

### V.1. Desempeños deficientes

Un primer tipo de salidas aparecieron asociadas a situaciones en las que se evidencian graves dificultades para la implementación de determinadas políticas públicas, las cuales a su vez suelen estar acompañadas de reacciones como movilizaciones de grupos

organizados, protestas sociales y caída del respaldo público hacia la gestión presidencial. Los presidentes realizaron estos cambios después de un tiempo variable de protección de los ministros cuestionados, los cuales son luego removidos de modo consensuado y muchas veces intercambiando posiciones con funcionarios de segunda línea. En general, este tipo de remociones han estado orientadas a descomprimir la situación de reclamo, manifestar intención de un cambio de rumbo y aprovechar, en algunos casos, para renovar o reformar el equipo ministerial. Dentro de esta modalidad, las salidas más determinantes han sido las que afectaron al área económica, dadas las repercusiones que la remoción o protección de ministros de Economía cuestionados han tenido tanto sobre otras áreas y carteras del gabinete como sobre el éxito de la propia administración.

Este tipo de salidas afectaron a la primera administración de Menem y a las dos radicales. Mientras que la administración de Alfonsín las experimentó durante toda su gestión, la de Menem lo hace al inicio, y la De la Rúa al final. Alfonsín nombró cuatro ministros de Economía. Removió al primero, uno de los principales referentes del proyecto político del presidente, luego de tan sólo 14 meses de mandato y de fuertes resistencias nacionales e internacionales al programa económico inicial. El siguiente ministro, que desde la Secretaría de Planificación intercambia puesto con el ministro saliente, será mantenido en el cargo por más de cuatro años, y tres programas económicos de éxito restringido o nulo. Dicha «protección» en el cargo le valió al presidente la generación de tensiones dentro del gabinete y la pérdida de apoyo de miembros de su propio partido, quienes en diversas ocasiones se negaron a integrar el equipo de gobierno. Los restantes ministros de Economía ocuparon el cargo durante los últimos tres meses de mandato sin mayores pretensiones que las de mantener bajo control las variables macroeconómicas básicas, pretensiones que no fueron cumplidas. Esta administración sufrió también salidas por problemas de *performance* en las áreas de Salud y Trabajo. En relación a esta última, la decidida pero frustrada intención de aplicar una ambiciosa reforma de las organizaciones sindicales quedó reflejada en la inestabilidad sufrida por la cartera de Trabajo con cinco diferentes ministros en menos de cuatro años. Un aspecto interesante es que Alfonsín resuelve estas tensiones y realiza los diferentes acomodamientos del gabinete a través de cambios colectivos y en momentos específicos, particularmente después de las diferentes elecciones, como se verá más adelante.

Domingo Cavallo, el superministro menemista, asumió la cartera de Economía a seis meses de iniciado el mandato presidencial. Con anterioridad, Menem había nombrado a dos ministros de perfiles diferentes –más uno inicial que fallece a poco de asumir–, donde cada cambio de estos ministros implicó una reacomodación importante del equipo de gobierno, aunque sin introducir nuevos miembros. Con posterioridad a la llegada de Cavallo, con quien se inicia la implementación exitosa de la política económica, se verificarían sólo dos casos de salidas por problemas de desempeño en las áreas de Salud y Seguridad Social, después de una serie de paros de docentes y un paro general. Después de casi 15 meses de estabilidad en la cartera económica, donde sólo se verificaron salidas asociadas a escándalos o conflictos internos.

De la Rúa tuvo que lidiar con la remoción de tres ministros de Economía en el plazo de ocho meses. Cada una de estas salidas implicó respectivamente la ruptura



definitiva de la coalición de gobierno, el intento de armar una nueva coalición, y finalmente la caída de la administración con la salida anticipada del presidente. La cartera de Desarrollo Social también se verá afectada por una salida por bajo desempeño, que se verificará apenas iniciada la fase de inestabilidad en la cartera de Economía. A diferencia de Alfonsín y Menem, que controlan la gestión de los cambios, la salida del primer ministro de Economía sorprende al propio De la Rúa, que tarda un par de días en nombrar reemplazante, mientras que las salidas colectivas asociadas se dan por el abandono de los ministros –como se verá más adelante–.

## *V.2. Escándalos*

Un segundo tipo de salidas fueron las motivadas por supuestos actos ilegales o comportamientos impropios de los ministros. Estos casos presentan una dinámica fuertemente mediática tanto por su origen –suele tratarse de actos visibilizados a través de investigaciones o filtraciones periodísticas, como por su desarrollo lograron permanecer en la agenda mediática, promoviendo debate público así como la activación de otros actores políticos e institucionales–, y su impacto con el cambio de gabinete se produjo como resultante, en gran medida, de la verosimilitud de la versión, aunque varias veces el pedido de indagatoria judicial funcionó como disparador.

Este tipo de cambios se experimentan en las administraciones de Menem, De la Rúa y Kirchner. En el caso de Menem se presentaron de modo extendido durante sus dos mandatos, representado respectivamente casi el 30% y el 50% del total de inestabilidad interna. A casi seis meses del inicio de su primera administración se observa un cambio colectivo que afectó al 50% de su gabinete, al que posteriormente se suman tres salidas individuales en el área de Interior y Salud. Durante su segunda administración, realiza tres expulsiones individuales en las áreas de Justicia y Defensa. La mayoría de estos casos estuvieron motivados por sospechas de corrupción, tales como tráfico de armas, derivación de fondos y sobornos a empresas. De los diez ministros removidos sólo uno fue reubicado en otra posición del gabinete. El resto, al menos de modo inmediato, «vuelve a la calle».

En el cuarto año de la administración de Kirchner, y a pocos meses de las elecciones presidenciales, se encontró una bolsa sospechosa con el equivalente a 50.000 dólares en el baño personal del despacho de la ministra de Economía. A 22 días de hacerse público el hecho, con una fuerte repercusión mediática y justificaciones poco convincentes de la sospechosa, el presidente sustituyó a la ministra con un secretario de la misma área. De modo similar a la administración de Menem, el ministro saliente no es reubicado en otra posición de la función pública.

Por su parte, el gabinete de De la Rúa experimentó un único pero relevante cambio vinculado con un escándalo de soborno a diez meses de iniciado su mandato. El presunto hecho involucraba al ministro de Trabajo en maniobras ilegales tendientes a la aprobación de una ley clave para el gobierno. Después de siete meses de fuerte exposición mediática, y con el vicepresidente y líder del segundo partido de la coalición de



gobierno asumiendo un papel activo en el esclarecimiento del hecho, De la Rúa remueve a cuatro ministros y elimina un ministerio. A diferencia de lo ocurrido en las administraciones anteriores, el ministro cuestionado no es expulsado sino reubicado en la influyente Secretaría de la Presidencia, a la vez que son removidos ministros alineados con el vicepresidente. Este movimiento inicia la ruptura de relaciones del presidente tanto con el partido aliado como con sus propias filas.

### *V.3. Conflictos con el Congreso*

Sugestivamente, con una sola excepción, no se identificaron salidas explícitamente asociadas a conflictos con el Congreso. La excepción está dada por el ministro de Economía de la administración de Duhalde, que renunció luego de que el Senado decidiera no tratar el proyecto de ley de canje de plazo fijos por bonos. Esta medida venía siendo resistida con demostraciones públicas y no contaba con el aval de organismos internacionales.

### *V.4. Conflictos internos*

Más de un 21% del total de salidas observadas estuvieron vinculadas con tensiones internas al gabinete, tanto entre los propios ministros, como entre los ministros y el presidente. Estas salidas afectaron a todas las administraciones, con excepción de la de Duhalde, y presentan diversas modalidades.

Por un lado, existieron casos donde el ministro fue expulsado del gabinete. Mayormente se trató de situaciones en las que el presidente contaba con cierto grado de consolidación y que pueden interpretarse como estrategias para reforzar la alineación interna del gabinete. Menem en su segunda administración y Kirchner removieron a sus respectivos ministros de Economía, provenientes de las administraciones anteriores y máximos responsables de la política económica en marcha; Fernández expulsó a su jefe de gabinete, también heredado de la administración anterior; Duhalde dejó ir y debilitó respectivamente a los dos ministros del partido radical que había convocado para su gabinete inaugural. Con alcances diferentes, muchos de estos ministros asumieron posteriormente un papel activo de oposición al gobierno, en algunos casos formando partidos políticos propios y/o participando en competiciones electorales.

En el extremo opuesto se verificaron situaciones en las que los ministros renuncian ostentosamente, expresando de modo más o menos enfático su divergencia con el gobierno y su presidente. El caso más claro de esta modalidad se dio en la administración de De la Rúa cuando, después de la presentación del programa del recién asumido segundo ministro de Economía, renuncian simultáneamente ministros aliados y propios. Se constataron también algunas salidas aisladas individuales como fue el caso del ministro del Interior de Menem a mediados de su primer mandato o el de la ministra de Seguridad Social en el final del mandato de De la Rúa.

Existieron modalidades intermedias, en las que es difícil determinar quién tomó la decisión de la salida. Existen algunos casos donde, por detrás de la renuncia presentada por el propio ministro, se percibe cierta intencionalidad del presidente. Son ministros que el presidente «dejó caer», boicoteándolos, desautorizándolos a través de terceros, o simplemente quitándoles el apoyo interno. Inversamente, existen otras situaciones en las que ministros en desacuerdo con el gobierno deciden abandonar el cargo, pero permiten gestionar la salida al propio presidente de modo de provocar el menor daño posible.

### *V.5. Elecciones*

El calendario electoral constituye una variable clave en la literatura de las coaliciones, dado su potencial impacto sobre la composición partidista del gabinete. En el caso argentino, las salidas asociadas con elecciones –legislativas intermedias y presidenciales– representan cerca de un 20% de la inestabilidad interna. Se trata en su gran mayoría de cambios colectivos y que tienen lugar luego de la realización del sufragio. Una particularidad es que la competencia o los resultados electorales no constituyeron el motivo directo o único en gran parte de estas salidas, siendo más bien utilizadas como momento estratégico para resolver conflictos externos, asignar nuevas funciones a los ministros o revitalizar el equipo de gobierno (la Tabla II codifica como salidas asociadas a elecciones sólo a aquellas directamente motivadas por éstas).

Las administraciones de Alfonsín y Fernández realizaron cambios colectivos de sus respectivos gabinetes luego de haber obtenido resultados electorales adversos.

Alfonsín modifica la mitad del gabinete luego del decepcionante desempeño del partido radical en las segundas elecciones legislativas intermedias. Con estas remociones el presidente intentó ratificar a su cuestionado ministro de Economía, dirimir tensiones internas removiendo ministros críticos al programa económico e introducir cambios en los ministerios cuestionados por bajos desempeños. Los ministros entrantes fueron funcionarios provenientes de segundas líneas. De modo similar, luego de los inesperados resultados negativos de las elecciones legislativas intermedias de su primer mandato, Fernández introduce un cambio de gabinete colectivo que afectó al jefe de Gabinete y a los ministros de Economía y Justicia. En este caso, las modificaciones se realizaron a mitad de la administración y la mayoría fueron reubicaciones. De los tres salientes, uno mejoró su posición asumiendo la Jefatura de Gabinete mientras los otros, aunque penalizados, continuaron en las filas del kirchnerismo. Los nuevos ministros fueron funcionarios de segundas líneas.

Kirchner también introdujo un cambio colectivo después de sus elecciones legislativas intermedias, aunque siguiendo una lógica muy diferente. Primero, tres de los cuatro ministros salientes habían participado en la competencia electoral. Segundo, y tal como se esperaba, los resultados del sufragio fueron holgadamente positivos. Tercero, aprovechó el cambio para remover a su exitoso pero heredado y poco dócil ministro de Economía.

En otro sentido, se verificaron algunas salidas marginales previas al momento de las elecciones y en contextos favorables. Fueron durante la primera administración de Menem, cuando el presidente removió a dos de sus ministros para colocarlos en la competición por una banca en el Senado y la vicepresidencia, respectivamente. Aquí el objetivo parece ser no tanto el de modificar el gabinete cuanto el de colocar a un particular ministro en otra función.

Finalmente, cabe mencionar las salidas verificadas sobre el final de la administración de Alfonsín. Este presidente introduce un cambio colectivo de su gabinete 16 días después de las adversas elecciones presidenciales, ocurridas en un contexto sociopolítico altamente complicado. Se trata sin embargo de un cambio que, más que reaccionar a las elecciones pasadas, procuró un reajuste para cumplir los meses restantes del mandato. Es una modalidad similar a la aplicada por Duhalde, en un contexto difícil aunque sin competición electoral de por medio. Cuatro meses después de una laboriosa conformación del gabinete, a pocos días de nombrar a su segundo y definitivo ministro de Economía, y sin ningún evento conflictivo relacionado, Duhalde introduce un pequeño cambio colectivo, expresando su intención de «oxigenar» el gabinete en lo que le restaría de mandato (codificados como «otros» en la Tabla II).

#### V.6. *Otros*

Finalmente existieron algunas salidas que, si bien se manifestaron de modo marginal, presentan aspectos interesantes para ser considerados. En algunos casos los ministros fueron removidos del gabinete para desempeñarse en otras funciones tales como hacerse cargo de un nuevo ministerio u ocupar la dirección de nuevos entes públicos. Esta modalidad se utilizó tanto para aprovechar el capital político o técnico de los ministros como para desembarazarse de ellos de modo discreto o colocarlos en áreas de menor visibilidad.

Algunos ministros fueron nombrados como interinos, modalidad mayormente utilizada luego de salidas inesperadas para ganar tiempo en la búsqueda de un nuevo ministro o en la directa eliminación del ministerio. Estos ministros duraron poco en el cargo y, con una sola excepción, dejaron la cartera antes de la salida del presidente.

En seis casos los ministros abandonaron el gabinete por graves problemas de salud. Tres de estas vacantes fueron cubiertas por titulares de otras carteras, cuya posición fue a la vez ocupada por un ministro entrante.

Finalmente, existe un tipo de inestabilidad que está dada no por la salida de un componente del gabinete, sino por la inclusión de uno nuevo a través de la creación de ministerios. En este sentido, Fernández incrementa el tamaño del gabinete de 12 a 16 carteras, incorporando los ministerios de Agricultura, Industria, Turismo y Seguridad.

### *V.7. Reacomodaciones internas*

La inestabilidad del gabinete nunca es mayor que la inestabilidad de los ministerios, dado que los ministros pueden ser removidos entre diferentes carteras sin dejar el gabinete. Con la excepción de Kirchner, todos los presidentes realizaron este tipo de reacomodaciones internas, para lidiar con situaciones tales como problemas de salud, desempeños deficientes –seis casos–, resultados electorales negativos –dos casos–, necesidad de oxigenación –un caso– y la creación de nuevos ministerios –dos casos–. En la mayoría de los casos esas iniciativas estuvieron orientadas al refuerzo de la alineación interna del gabinete en torno a la figura del presidente.

Recapitulando, si bien todos los presidentes recurrieron de modo significativo a la redistribución de ministerios, sus modalidades de uso parecerían estar mayormente condicionadas por el grado de consolidación del presidente y su programa de gobierno. La evidencia empírica indica que a medida que la implementación de las políticas clave adquiere cierto nivel de afianzamiento, sumando adeptos y reduciendo rechazos, la redistribución de ministerios es utilizada para: (a) reforzar el alineamiento interno del gabinete –a través de la expulsión de elementos externos, discolos o desafiantes–; (b) mantener o aumentar el nivel de capacidad técnica –con la incorporación de ministros con competencias en el área asignada–; mientras (c) se suspende la búsqueda de individuos proveedores de soportes de gobernabilidad externos.

Bajo estas circunstancias los gabinetes tienden a seguir estrategias de clausura aunque con alto nivel de competencias técnicas. Ejemplos de estas dinámicas se observaron en las administraciones de Menem (primer mandato) y Duhalde –principalmente desde la incorporación de los ministros de Economía que luego serían exitosos en la implementación de sus políticas–, la administración de Kirchner –más claramente a partir de la expulsión del heredado y ya exitoso ministro de Economía– y las administraciones de los tres presidentes reelectos (o cuasi reelectos).

Por el contrario, la fase previa al afianzamiento presidencial presenta dinámicas diferentes. En el proceso inicial de implementación de políticas, la redistribución de ministerios estuvo, en la mayoría de los casos, orientada a: (a) incluir o sostener a los competentes, (b) recurrir a individuos con soportes externos, (c) descuidando la alineación interna –tercer recurso planteado por el modelo de análisis propuesto– con el mantenimiento de ministros no siempre del mayor agrado del presidente o perdiendo apoyos internos. Con diferentes grados, estas modalidades son adoptadas por la mayoría de los presidentes peronistas en sus primeras administraciones. Es también la modalidad que intentó Alfonsín, particularmente durante el largo período en el que sostiene a su cuestionado segundo ministro de Economía, con consecuentes resquebrajamientos de la cohesión interna del gabinete y dificultades para encontrar reemplazos para los ministros salientes. Actuó de modo similar en relación al Ministerio de Trabajo, aunque con menor impacto en el resto del gabinete.

La diferencia entre Alfonsín y los peronistas –aquellos que iniciaron en contextos desfavorables– fue que, además de partir inicialmente con un gabinete más cerrado, no logró luego consolidar la implementación de sus políticas. Por su parte, el segundo

presidente radical utilizó la distribución de ministerios de modo opuesto. De la Rúa priorizó la búsqueda de alineación interna al comienzo de su gestión en un estadio inicial de la implementación, mientras que se abrió a la búsqueda de ministros con afiliaciones diferentes y soportes externos promediando su mandato en una situación de fuerte debilitamiento y a poco de lo que sería el final de su administración.

TABLA II  
SALIDAS ANTICIPADAS, POSICIÓN POSTERIOR DE LOS MINISTROS SALIENTES Y  
POSICIÓN PREVIA DE LOS MINISTROS ENTRANTES

		Alfonsín	Menem I	Menem II	De la Rúa	Duhalde	Kirchner	Fernández I	Total
Salidas	Congreso	—	—	—	—	12,5 (1)	—	—	1,06 (1)
	Desempeños	25 (5)	33,33 (8)		29,41 (5)	—	—	—	19,2 (18)
	Escándalos		29,17 (7)	50 (4)	23,53 (4)	—	12,5 (1)	—	17 (16)
	Elecciones	55 (11)	—	—	—	—	—	33,33 (3)	14,9 (14)
	C. Internos	5 (1)	12,5 (3)	37,5 (3)	35,29 (6)		37,5 (3)	44,44 (4)	21,3 (20)
	Otros	15 (3)	25 (6)	12,5 (1)	11,8 (2)	25 (2)	12,5 (1)	22,22 (2)	26,6 (25)
	Total	100 (20)	100 (24)	100 (8)	100 (17)	100 (8)	100 (8)	100 (9)	100 (94)
Posición siguiente (salientes)	Gabinete	10 (2)	20,83 (5)	12,5 (1)	11,76 (2)	12,5 (1)	-	22,22 (2)	13,83 (13)
	Segundas líneas	10 (2)	16,67 (4)	—	11,76 (2)	—	25 (2)	22,22 (2)	12,77 (12)
	Partido	10 (2)	—	—	5,88 (1)	—	12,5 (1)	—	4,26 (4)
	Congreso o Senado	5 (1)	4,17 (1)	—	—	—	37,5 (3)	—	5,32 (5)
	Otros	65 (13)	58,33 (14)	87,5 (7)	70,59 (12)	87,5 (7)	25 (2)	55,56 (5)	63,83 (60)
	Total	100 (20)	100 (24)	100 (8)	100 (17)	100 (8)	100 (8)	100 (9)	100 (94)
Posición previa (entrantes)	Gabinete	—	12,5 (3)	62,5 (5)	17,65 (3)	37,5 (3)	12,5 (1)	44,44 (4)	20,21 (19)
	Segundas líneas	30 (6)	37,5 (9)	37,5 (3)	5,88 (1)	—	62,5 (5)	55,56 (5)	30,85 (29)
	Partido	20 (4)	—	—	5,88 (1)	—	12,5 (1)	—	6,38 (6)
	Congreso o Senado	10 (2)	16,67 (4)	—	23,53 (4)	37,5 (3)	—	—	13,83 (13)
	Otros	40 (8)	33,33 (8)	—	47,06 (8)	25 (3)	12,5 (2)	—	28,72 (27)
	Total	100 (20)	100 (24)	100 (8)	100 (17)	100 (8)	100 (8)	100 (9)	100 (94)

No incluye los ministros que salen junto con el presidente. Valores en porcentajes. Número de ministros entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, cabe notar que ninguna de las coaliciones o paracoaliciones de los gabinetes inaugurales sobrevive por demasiado tiempo. De la Rúa ilustra el caso infructuoso, donde la ruptura de la coalición de gobierno constituye el inicio del proceso de debilitamiento y aislamiento presidencial, seguido por la incapacidad para formar una coalición alternativa sustentable. Kirchner ilustra el caso exitoso, donde la expulsión o conversión de ministros de otras facciones o heredados acompaña el proceso de fortalecimiento del presidente y su gestión. En el gabinete inaugural de la siguiente administración, liderada por su esposa, todos los ministros sobrevivientes serán etiquetados como «kirchneristas», incluso aquellos que al principio habían pertenecido a otras facciones (Zelaznik 2012).

## VI. HACIA LA ESPECIFICIDAD PRESIDENCIALISTA

El último y más importante avance experimentado por la investigación sobre los gabinetes presidenciales estuvo mayormente orientado a la búsqueda de similitudes con los gabinetes parlamentarios. Afiliación partidaria, coaliciones e instauración y terminación del gabinete fueron las dimensiones de análisis privilegiadas. Desplazando el foco de análisis hacia los gabinetes de partido único, este artículo exploró aspectos hasta el momento menos considerados aunque fuertemente vinculados a los atributos específicos del presidencialismo, particularmente aquellos derivados de las prerrogativas unilaterales de los jefes de gobierno. Los resultados del estudio sugieren tres conclusiones.

En primer lugar, la variable dicotómica de afiliación partidaria en boga constituye un instrumento limitado para registrar perfiles relevantes de ministros. En el caso analizado, del total de miembros del gabinete usualmente etiquetados como afiliados partidarios, menos del 50% registraba una participación activa dentro del partido. Este aspecto pone parcialmente en cuestión la expectativa de la literatura de las coaliciones sobre los soportes legislativos implícitos de estos ministros. Entre el resto de los ministros se identificaron simpatizantes del partido –individuos de conocida afinidad ideológica con el partido aunque sin participación activa–, subordinados del presidente –individuos con trayectorias dependientes del primer mandatario–, representantes de grupos organizados –portadores de soportes externos extraparlamentarios– y finalmente independientes estrictos. Cada uno de estos perfiles dispone de atributos estratégicos diferenciales.

En segundo lugar, el proceso de formación de gabinetes monocolor muestra que los presidentes pueden desplegar estrategias de distribución de ministerios específicas y complementarias a la búsqueda del soporte legislativo. Las opciones realizadas por los presidentes argentinos variaron en cuanto a (a) institucionalidad –en función del grado de aplicación de criterios de selección personalistas, partidistas o extrapartidarios– y (b) apertura –en función del grado de aplicación de criterios de compensación a adherentes e inclusión de elementos externos–.

En tercer lugar, las potencialidades estratégicas de la distribución de ministerios trascienden el momento de la formación del gabinete y se extienden a su ciclo de vida. Los

presidentes observados gestionaron de modo diferenciado la inestabilidad interna de sus gobiernos, tanto en el momento de la remoción –escogiendo tiempos y modos de salidas– como en el momento de la reelección –con opciones de apertura e institucionalidad variada–. Si bien un porcentaje importante de salidas estuvo asociado a conflictos puntuales y fueron los presidentes en condiciones desfavorables quienes sufrieron mayores niveles de inestabilidad interna, todos los presidentes recurren a la distribución ministerial y en la mayoría de los casos con amplio margen de maniobra. La existencia de más de un cuarto de las salidas no asociadas a conflictos directos, sumadas a aquellas conflictivas pero incentivadas por el propio presidente, refuerzan la evidencia a favor de los usos proactivos de la inestabilidad interna.

Estos elementos sugieren promover el estudio de los gabinetes presidenciales en tres direcciones. Primero, la profundización de las estrategias ejecutivas propias de los jefes de gobierno presidenciales (Amorim Neto 2006). En este sentido, el reconocimiento de perfiles con atributos diferenciados, en particular entre los que hasta ahora eran agrupados bajo la marginal categoría de los «no partidistas», permitirá una mejor comprensión de los procesos específicos relativos.

Segundo, la articulación entre dichas estrategias ejecutivas y aquellas orientadas a la consecución de relaciones cooperativas con la arena legislativa, propias de los gobiernos de coalición. Las dificultades derivadas de los diferentes grados de «intensidad» partidista que fueron identificadas es un llamado de atención en este sentido. Raile *et al.* (2011), por ejemplo, presentan evidencias sobre el papel que prácticas propias de las estrategias ejecutivas –como el clientelismo– tienen en el mantenimiento de las coaliciones.

Tercero, el diálogo con la literatura europea focalizando en los potenciales aportes del presidencialismo para con el estudio de los gabinetes no presidencialistas. La investigación internacional sobre rotación ministerial ha tendido a explicar las remociones de ministros como derivaciones de los arreglos institucionales propios del parlamentarismo (Huber y Gallardo 2008; Indridason y Kam 2008). La evidencia presentada en este trabajo muestra que los jefes de gobierno pueden estar respondiendo a otras lógicas, tanto en relación a las salidas conflictivas (Berlinski *et al.* 2012) como a las salidas no forzadas.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, David. The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, 2000, vol. 6 (3): 259-283.
- ALTMAN, David y CASTIGLIONI, Rossana. Gabinetes Ministeriales y Reformas Estructurales en América Latina, 1985-2000. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2010, vol. 18 (1): 15-39.
- AMORIM NETO, Octavio. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 2006, vol. 39 (4): 415-440.
- BERLINSKI, Samuel; DEWAN, Torun y DOWDING, Keith. *Accounting of Ministers: Scandal and Survival in British Government, 1945-2007*. New York: Cambridge, 2012.
- CAMERLO, Marcelo y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies. *Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa*, 2013, Working Paper n.º 2.



- CHASQUETTI, Daniel. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la «difícil combinación»*. Montevideo: Cauce Editorial, 2008.
- CHEIBUB, José Antonio. Minority Governments, Deadlock Situations and the Survival of Presidential Democracies. *Comparative Political Studies*, 2002, vol. 35 (3): 284-312.
- CHEIBUB, José Antonio y LIMONGI, Fernando. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review Political Science*, 2002, vol. 5 (5): 151-179.
- CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam y SAIEGH, Sebastián. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 2004, vol. 4 (4): 565-587.
- COUTINHO, María Eugenia. Un Análisis Institucional de la Organización de la Presidencia Argentina. *Revista Colección*, 2007, vol. 18-19 (2008): 17-47.
- DEHESA, Grace Ivana. *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*. Tesis de Doctorado. Florencia: Instituto Universitario Europeo, 1997.
- DE LUCA, Miguel. Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006. En SIAVELIS, Peter y MORGENSTERN, Scott (eds.). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2008: 189-217.
- DE LUCA, Miguel. Del príncipe y sus secretarios: Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente. En MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (eds.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA, 2011: 37-48.
- DOWDING, Keith y DUMONT, Patrick (eds.). *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. London: Routledge, 2009.
- ESCOBAR-LEMMON, María y TAYLOR-ROBINSON, Michelle. Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinet. *Political Research Quarterly*, 2009a, vol. 62 (4): 685-699.
- ESCOBAR-LEMMON, María y TAYLOR-ROBINSON, Michelle. Do Cabinet Ministers in Presidential Systems have Experience in their Portfolio or is On-the Job Training the Norm. Ponencia presentada en *International Political Science Association*. Santiago, Chile, 2009b.
- ESCOBAR-LEMMON, María y TAYLOR-ROBINSON, Michelle. High and low visibility cabinet posts in presidential democracies: How who you are determines where you sit. Ponencia presentada en *Midwest Political Science Association*. Chicago, 2011.
- HUBER, John y MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, 2008, vol. 102 (2): 169-180.
- INDRIDASON, Indridi y KAM, Christopher. Cabinet Reshuffles and Ministerial Drift. *British Journal of Political Science*, 2008, 38 (4): 621-656.
- LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (eds.). *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- MALAMUD, Andrés. El bipartidismo argentino: Evidencias y razones de una persistencia (1983-2003). *Revista Colección*, 2004, vol. 10 (15): 13-43.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. Designing Cabinets: Presidential Politics and Cabinet Instability in Latin America. *University of Notre Dame, Kellogg Institute*, 2011, Working Paper n.º 375.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. Out of the Cabinet: What Drives Defections From the Government in Presidential Systems? *Comparative Political Studies*, 2012, vol. 45 (1): 62-90.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia y SCHLEITER, Petra. Choosing whom to trust: Agency loss and the composition of single-party cabinets in presidential regimes. Ponencia presentada en *ECPR Joint Sessions of Workshops*. Mainz, Alemania, 2013.



- MEJÍA ACOSTA, Andrés. *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective*. New York: Routledge, 2009.
- NEGRETTO, Gabriel. Minority Presidents and Democratic Performance. *Latin American Politics and Society*, 2006, vol. 48 (3): 63-92.
- RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos y POWER, Timothy. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, 2011, vol. 64 (2): 323-334.
- OLLIER, María Matilda. *Las Coaliciones Políticas en la Argentina: El caso de la Alianza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- ZELAZNIK, Javier. Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011). En MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (eds.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA, 2011: 95-104.