Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

TESIS DE MAESTRÍA

Título: Presidentes y Ministros en la Argentina
Un estudio desde una Perspectiva Institucional

Autor: Miguel de Luca

Tutor: Enrique Groisman

- 2001-

TECA DE LA FACULTAD DE CIEN... ECONOMICAS
...or Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

PRESIDENTES Y MINISTROS EN LA ARGENTINA
UN ESTUDIO DESDE UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Por MIGUEL DE LUCA

Tesis presentada en la Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA)-Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), VI Promoción.

TECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
or Emérito Dr. ALFRE L. PALACIOS

"Non è di poca importanza a uno principe la elezione de'ministri, e'quali sono buoni o no, secondo la prudenza del principe. E la prima coniettura, che si fa del cervello d'uno signore, è vedere li uomini che lui ha d'intorno: e quando sono sufficienti e fedeli, sempre si può reputarlo savio, perchè ha saputo conoscerli sufficienti e sa mantenerle fedeli; ma quando sieno altrimenti, sempre si può fare non buono iudizio di lui: perchè il primo errore che fa, lo fa in questa elezione"[1]

Niccolò MACHIAVELLI

"Vemos primeramente que el primer juizio que se suele hazer sobre el Príncipe i de su habilidad, es de la reputación de los de su Concejo; porque, cuando son sabios i suficientes, siempre es reputado sabio el Príncipe, pues supo entender quáles eran los suficientes, i después consérvarselos fieles i leales. Pero quando no son tales, no se puede esperar buena reputación en el Príncipe, pues ierra en lo principal; i el que ierra en lo que más importa, es casi necessario que en todo lo otro ierre. Porque assí como corrompiendo el manantial de una fuente, necessariamente toda el agua se gasta, de la mesma manera, corrompido el sacro Concejo, todo el gobierno anda errado"[2].

Fadrique FURIÓ CERIOL.

---

[1] MACHIAVELLI, Niccolò, Il Principe, Einaudi Tascabili, Turín, 1995 (1513), XXII: "De his quos a secretis principes habent" (De' secretari' ch'e' principi hanno appresso di loro), pág. 153.

[2] FURIÓ CERIOL, Fadrique, El Concejo y Consejeros del Príncipe, Editorial Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1993 (1559), capítulo IV: "De la elección del Consejero", págs. 67-68.

INDICE

1- Presentación.....pág. 5

1.1 Plan de la obra.....pág. 10

1.2 La investigación.....pág. 14

1.3 Agradecimientos.....pág. 15

2- El poder ejecutivo: justificación temática y enfoques de análisis.....pág. 16

2.1 El encumbramiento del ejecutivo en las democracias contemporáneas.....pág. 16

2.2 El estado de los estudios sobre el poder ejecutivo.....pág. 19

2.2.1 Aportes y debates.....pág. 19

2.2.2 Enfoques.....pág. 29

2.2.3 Excursus sobre la teoría de las coaliciones.....pág. 35

3- El poder ejecutivo: una introducción a su estudio.....pág. 37

3.1 El Ejecutivo: origen, significado y evolución de un concepto.....pág. 37

3.2 Forma de designación y duración del mandato del poder ejecutivo en las democracias contemporáneas.....pág. 46

3.3 Organización, estructura y diseño del poder ejecutivo.....pág. 63

3.4 Las atribuciones o funciones asignadas al poder ejecutivo.....pág. 75

4- "Los consejeros del príncipe": la institución ministerial .....pág. 85

4.1 ¿Gabinete o "entorno"? Sobre ejecutivos, ministros y gabinetes en diseños parlamentarios y presidenciales de gobierno.....pág. 85

4.2 "Los consejeros del príncipe" en el modelo presidencial originario: génesis y evolución del papel de los secretarios y asistentes del presidente de los Estados Unidos de América.....pág. 91

4.3 Los ministros en la República Argentina.....pág. 103

4.3.1 El origen.....pág. 103

4.3.2 La evolución 1853-1994.....pág. 107

4.3.3 La reforma constitucional de 1994 y la jefatura de gabinete de ministros.....pág. 131

4.3.4 Recapitulación sobre el caso argentino.....pág. 138

5- Presidentes y ministros en la nueva democracia argentina (1983-1999).....pág. 140

5.1 Presidentes y ministros bajo las gestiones de Alfonsín y Menem.....pág. 140

5.2 Ministros, gobierno y política territorial.....pág. 144

5.3 Estabilidad del gobierno, duración de los ministros y experiencia ministerial en la gestión pública.....pág. 154

5.3.1 Estabilidad del gobierno y duración de los ministros.....pág. 154

5.3.2 Experiencia ministerial en la gestión pública.....pág. 179

5.4 Más sobre el perfil ministerial: carrera ministerial y el ministerio como trampolín hacia la presidencia.....pág. 194

5.5 Gobierno y grupos de interés. Un comentario sobre el Ministerio de Trabajo.....pág. 201

5.6 Fuerzas armadas, presidentes y ministros.....pág. 211

6- A modo de conclusión.....pág. 215

7- Fuentes de datos.....pág. 221

8 Bibliografía.....pág. 227

1- Presentación

Tras el proceso constituyente abierto entre 1853 y 1860, las provincias otrora pertenecientes al Virreinato del Río de la Plata se organizaron políticamente como Estado bajo la forma republicana, presidencial y federal. Estos rasgos institucionales básicos han sido mantenidos por el país hasta el presente, aún cuando en estos casi ciento cincuenta años la Argentina ha atravesado por experiencias democráticas, oligárquicas, fraudulentas y autoritarias de todo tipo.

Dentro del conjunto de las disposiciones constitucionales vernáculas, una de las más sobresalientes ha sido el predominio de la figura presidencial, una impronta del pensamiento alberdiano[3]. Esta superioridad del presidente consagrada en el texto constitucional ha sido ratificada -y aun ampliada- en la práctica política, hasta el punto de convertir al titular del poder ejecutivo en la *"chiave di volta"* del engranaje gubernamental argentino.

En efecto, el gobierno y la política en nuestro país se han organizado -casi sin excepciones- en torno a los sucesivos ocupantes del histórico sillón de Rivadavia[4]. La centralidad del cargo, ya establecida durante la misma etapa de la "Organización Nacional", persistiría como característica distintiva en el período político sucesivo (el llamado "Orden Conservador"), transformándola en una pesada herencia institucional al momento de la democratización y la participación de las masas en la vida política de la república[5].

Sin embargo, no obstante la supremacía presidencial señalada, un papel importante también ha sido desempeñado por los funcionarios del poder ejecutivo inmediatamente inferiores en la jerarquía político-institucional de la república: los "ministros secretarios", tal como los denomina la constitución nacional. Si bien el carácter unipersonal del ejecutivo, la

---

[3] Véase en particular ALBERDI, Juan Bautista, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Editorial Plus Ultra, Colección Esquemas Políticos, Buenos Aires, 1981 (1852), especialmente párrafos I, XII, XXII, XXV y XXXIV.

[4] Para estos antecedentes, consúltese las dos obras clásicas sobre la "organización nacional" y la etapa oligárquica en la Argentina, respectivamente OSZLAK, Oscar, La formación del Estado argentino, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 1980; y BOTANA, Natalio, El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916, Sudamericana, Buenos Aires, 1977.

[5] Carlos Nino ha bautizado a esta particularidad como "hiperpresidencialismo", adjudicándole una importancia decisiva para la explicación de la inestabilidad democrática en el país. Véase NINO, Carlos, *"El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia"*, en VV.AA., Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina, CEI, Buenos Aires, 1991.

tendencia a los liderazgos fuertes y la amplia libertad presidencial prácticamente han cerrado la posibilidad de gabinetes con centralidad casi exclusiva en los procesos decisionales -como es la regla en los gobiernos parlamentarios-, la institución ministerial vernácula no ha ocupado un espacio menor en el ejercicio del poder político.

Por el contrario, en nuestro caso el gabinete nacional desempeña tanto la principal actividad institucionalmente asignada, elaborar y ejecutar políticas asistiendo al presidente en la administración general del país, como otras más o menos formales dentro de la dinámica propia de diseños presidenciales como el argentino, tales como constituir un espacio para la conformación de alianzas de gobierno y funcionar como espacio simbólico para reflejar el lanzamiento o el cambio de programas o medidas gubernamentales.

Desde Justo José de Urquiza a Carlos Menem los ministros han cumplido distintas funciones: "consejero del príncipe", hombre de confianza del presidente, técnico o especialista, simple administrador de una dependencia pública, o representante de un grupo de interés o de presión. Y mientras una gran cantidad de ellos ha sido olvidada, otro número no menos importante ha pasado a la historia por la resonancia -del éxito o del fracaso- de alguna política pública o medida de gobierno que ha promovido o alentado, afectando -para bien o para mal- a su jefe directo.

Así, por ejemplo, la llamada "Campaña del Desierto" está asociada directamente a la figura del ministro de Guerra y Marina Julio A. Roca y no a la del entonces presidente Nicolás Avellaneda; la ley 4031 sobre organización del ejército y servicio militar obligatorio ha sido llamada "Ley Ricchieri" por el ministro de Guerra de Julio A. Roca, el coronel Pablo Ricchieri; el "Plan Pinedo" recibe el nombre de su mentor, el ministro de Hacienda Federico Pinedo (h), y pocos recuerdan que la propuesta fue presentada bajo la gestión de Ramón Castillo; mientras que la iniciativa para controlar y fijar los precios de los medicamentos durante la presidencia de Illia es conocida como "Ley Oñativia" por su ministro de Asistencia Social y Salud Pública, Arturo Oñativia.

Lo mismo puede decirse de la primera gran escalada inflacionaria en el país, recordada como "Rodrigazo", por Celestino Rodrigo, ministro de Economía de María Estela "Isabel" Martínez de Perón; o del fallido proyecto de reorganización sindical llamado "Ley Mucci", por Antonio Mucci, primer ministro de Trabajo y Seguridad Social del presidente Raúl Alfonsín. Por último, los diez años de los gobiernos de Carlos Menem serán rememorados por su giro en materia de política exterior, por su política de privatización de empresas públicas y por sus

planes de reforma de la administración estatal, pero mucho más todavía por el programa anti-inflacionario diseñado por su ministro de Economía Domingo F. Cavallo.

Estos pocos ejemplos dejan al descubierto una particular situación del entramado institucional argentino: la centralidad del ejecutivo posibilita que importantes cuestiones de gobierno queden en manos de hombres y mujeres cuya selección y permanencia en el cargo dependen exclusivamente del albedrío presidencial y no de la volición popular. Y en contextos socio-económicos difíciles, esta circunstancia frecuentemente genera en la opinión pública juicios críticos respecto a la lealtad de estos funcionarios hacia el presidente, a la eficacia con que se desempeñan en sus puestos y al sentido de responsabilidad hacia la sociedad. Así, para definir el perfil colectivo o individual de los ministros es común desde hace algún tiempo el uso de términos como "entorno" o "tecnócrata" respectivamente[6].

En consecuencia, el estudio de la institución ministerial, de su organización y sus funciones, de su evolución en el tiempo y del perfil de sus ocupantes, constituye una cuestión capital para entender el funcionamiento del gobierno en la Argentina y, al mismo tiempo, un primer paso ineludible para quienes se proponen adentrarse en el análisis de la administración y las políticas públicas en el país.

Para dar una idea de la importancia de esta materia, basta reseñar un par de datos sobre el tamaño y el accionar del poder ejecutivo argerntino:

a) hacia 1999, correspondía al PEN el 96,9% del gasto del Estado nacional (unos 37.600 millones de pesos) y que en este poder revistaba el 89,4% del personal del sector público del mismo nivel (unos 260.000 empleados)[7].

b) entre 1983 y 1997, el 47% de la legislación sancionada por el congreso nacional correspondía a iniciativas giradas a este cuerpo por la presidencia de la república[8].

---

6 La crítica a los "entornos" presidenciales puede rastrearse hasta las mismas presidencias del "Orden Conservador". En la caída de dos presidentes, Hipólito Yrigoyen y María Estela "Isabel" Martínez de Perón, la reprobación hacia sus respectivos "entornos" fue una de las más importantes herramientas políticas empleadas por la oposición civil y militar del momento. El calificativo de "tecnócrata", en cambio, se ha difundido a partir de los años setenta y se ha aplicado a ministros de diferente perfil y extracción política, generalmente ocupantes de la cartera económica.

7 Según Mapa del Estado argentino. Poder Ejecutivo Nacional 1999, Conciencia–Fundación Gobierno y Sociedad–Grupo Sophia–GADIS, Buenos Aires, 1999.

8 Según datos elaborados tras la consulta a MOLINELLI, N. Guillermo, PALANZA, M. Valeria y SIN, Gisela, Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 1999.

Sin embargo, este tema ha sido frecuentemente desatendido por los distintos especialistas del área, sea desde una perspectiva jurídico-administrativa, histórica o politológica. Y, por ello, y para decirlo en pocas palabras, éste es el tema de esta tesis. Con este objetivo, serán preguntas de este trabajo: ¿qué lugar ocupa el ministerio nacional en nuestra forma de gobierno?, ¿cuáles han sido las transformaciones organizativas y políticas de esta institución a lo largo del tiempo?, ¿cuáles habrían sido las causas de dichos cambios?, ¿qué relaciones podrían establecerse entre formas de organización ministerial y diferentes regímenes políticos?, ¿cómo habrían incidido distintos esquemas de funcionamiento del presidencialismo argentino sobre el papel y la importancia de los asistentes inmediatos del jefe ejecutivo?, ¿cuál ha sido el perfil de los ministros?

En este sentido, esta tesis se propone: a) resaltar la centralidad del poder ejecutivo en las democracias contemporáneas; b) describir someramente los avances en el estudio de este poder, señalando los principales enfoques analíticos, sus logros, limitaciones y obras y autores más representativos; c) presentar una reseña conceptual histórico-comparativa del poder ejecutivo en cuanto a su forma de designación y duración del mandato, organización, estructura y diseño, y atribuciones o funciones asignadas; d) detallar la evolución de la presidencia argentina, especialmente en relación con la organización ministerial; e) proponer una conceptualización correspondiente al papel de los ministros en nuestro país bajo diferentes diseños presidenciales y regímenes políticos; f) delinear una serie de aspectos de la institución ministerial, sobre todo durante las gestiones de Raúl Alfonsín (1983-1989) y Carlos Menem (1989-1999); g) presentar un aporte crítico a la bibliografía sobre el papel y el desempeño de los gabinetes en diseños presidenciales.

De esta forma, este trabajo pretende constituir un aporte en tanto que: a) contribuye a la construcción de una metodología alternativa que permita el análisis "integrado" -político e institucional- del funcionamiento y la evolución de la institución ministerial en nuestro país, b) provee a la difusión e investigación especializada en torno a la temática institucional frecuentemente soslayada en los estudios de administración pública, c) permite la recopilación y sistematización de datos en torno a la evolución organizativa-institucional del gabinete presidencial nacional y de sus ocupantes, hoy disponible sólo en forma fragmentada, d) provee al debate contemporáneo en torno a la relación entre instituciones de gobierno, diseño institucional, régimen político y clase política.

Asimismo, esta tesis proporciona pautas para una agenda de investigación futura sobre la cuestión, en tanto señala como tareas pendientes: a) la descripción y explicación del proceso de formación, las condiciones para la estabilidad o el cambio, y la duración de los gabinetes presidenciales, incluyendo las restricciones formales e informales y los actores que inciden sobre la designación de los ministros por parte del presidente, y las preferencias políticas y las estrategias de los presidentes en el proceso de integración de sus gabinetes; b) la descripción y explicación de la función de los gabinetes en diseños presidenciales en cuanto a la iniciativa en el proceso de gobierno (generación de políticas públicas) y la formulación de políticas públicas (*policy making*), las relaciones entre ejecutivo y legislativo (proceso de aprobación de leyes, interpelaciones parlamentarias, asistencia de los ministros a las comisiones parlamentarias), y las relaciones entre niveles superiores e inferiores de gobierno (nación y provincias o estados en las repúblicas federales, por ejemplo).

1.1 Plan de la obra

Esta tesis está organizada en nueve secciones: esta presentación (o primer capítulo), cuatro capítulos temáticos, una conclusión, un listado de referencias bibliográficas y un apéndice donde se detallan las fuentes de los datos utilizados.

El segundo capítulo propone una justificación temática más general que la expuesta en esta presentación, una revisión de los distintos enfoques sobre el ejecutivo y un fundamento de la vía de estudio elegida. Su inclusión se funda en razones epistemológicas, metodológicas y temáticas.

Hace aproximadamente unos treinta años, el estudio de la política, el gobierno y la administración pública atravesó una etapa de importantes y profundos cambios de paradigma y de renovación temática, cuyas consecuencias todavía hoy perduran. Como corolario de esas transformaciones, entre otras secuelas y novedades que facilitaron la ampliación de los conocimientos disponibles en la disciplina -pero también una notoria fragmentación de enfoques y campos de estudio-, las instituciones políticas recibieron un revitalizado interés de parte de los académicos e investigadores.

En efecto, hacia principios de la década de los '70 los modelos interpretativos de las corrientes teóricas entonces predominantes -entre ellas el conductismo y las visiones marxistas en sus variantes más ortodoxas- ingresaban en una fase de agotamiento explicativo pronunciado, mientras que nuevas interpretaciones se consolidaban, como -entre otras- la perspectiva dirigencial, el neomarxismo y el pluralismo[9]. Estas desafiantes tendencias, más allá de sus diferentes tradiciones de estudio, de sus encontradas orientaciones valorativas y de sus distintos presupuestos teóricos e instrumentos de análisis e investigación, compartían, sin embargo, una inclinación por profundizar (o "redescubrir") el estudio del Estado, de la política y de las instituciones de gobierno[10].

---

[9] Para una somera revisión de estas perspectivas de análisis, véase ALFORD, Robert & FRIEDLAND, Roger, Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia, Manantial, Buenos Aires, 1991. (Edición original: Powers of Theory. Capitalism, the State, and Democracy, Cambridge University Press, Cambridge, 1985).

[10] Precisamente, éste es el título de la "obra-manifiesto" que señala la introducción definitiva del enfoque en el análisis politológico. Nos referimos a MARCH, James & OLSEN, Johan, Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, The Free Press, New York, 1989. No menos sugestivo es el título

Estos cambios en la disciplina no sólo operaron por causas endógenas; también recibieron una fuerte influencia de los dos fenómenos socio-políticos más relevantes del período: la crisis del Estado de Bienestar keynesiano y la emergencia de la llamada "tercera ola" democratizadora.

El agotamiento del *Welfare State* facilitó la difusión de interpretaciones neo-marxistas de las formas de intervención estatal, entre cuyos exponentes más importantes y conocidos se encontraban pensadores como James O'Connor y Claus Offe[11]. Pero asimismo, los problemas de las políticas asistenciales e intervencionistas también ofrecieron una excelente oportunidad para el avance de corrientes neo-utilitaristas, de la mano de autores de reconocido enfoque individualista como Mancur Olson, Anthony Downs y William Riker[12].

Por su parte, el resurgimiento de la democracia -primero en los países de Europa meridional y luego en América Latina- estimuló la investigación sobre las causas de la estabilidad de un régimen político y de los cambios de uno de éstos a otro, expandiendo el foco de interés más allá de las democracias occidentales avanzadas.

---

del libro de EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; & SKOCPOL, Theda (eds.), Bringing the State Back In, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

11 Véase O'CONNOR, James, The Fiscal Crisis of the State, St. Martin's Press, Nueva York, 1973, O'CONNOR, James, Accumulation Crisis, Blackwell Publishers, Nueva York, 1984; y OFFE, Claus, Contradictions of the Welfare State, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1984. Empero, como antecedente de nuevos aportes en la tradición marxista puede citarse las obras de MILIBAND, Ralph, The State in Capitalist Society, Winfield and Nicholson, Londres, 1969, y de POULANTZAS, Nicos, Pouvoir politique et classes sociales de l'état capitaliste, Maspero, Paris, 1968. Estas obras vieron la luz, precisamente, con la temprana aparición de una serie de problemas asociados al deficiente desempeño del gobierno en el procesamiento de las demandas ciudadanas, pero no ligada directamente con el estancamiento del crecimiento económico característico de la segunda posguerra o el agravamiento de otros indicadores como la inflación y el desempleo. Sobre todo, se trataba de manifestaciones de desencanto respecto de la democracia representativa y del Estado de Bienestar, de conflictos tales como revueltas estudiantiles (como el "Mayo francés"), la aparición de nuevos movimientos sociales (ecologismo, pacifismo, feminismo), la emergencia de partidos de revuelta fiscal (Europa Occidental) o el surgimiento del movimiento por los derechos civiles o las "rebeliones de contribuyentes" (Estados Unidos).

12 OLSON, Mancur, La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos, Limusa-Noriega Editores, México DF, 1992 (versión original: The Logic of Collective Action. Public Goods and The Theory of Groups, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1969); OLSON, Mancur, Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1982; DOWNS, Anthony, Teoría Económica de la Democracia, Aguilar, Madrid, 1973 (versión original: An Economic Theory of Democracy, Harper & Row, Nueva York, 1957); y RIKER, William, The Theory of Political Coalitions, Yale University Press, New Haven, 1962.

En este contexto, emergieron y se consolidaron diversas tendencias analíticas, entre ellas las que, en forma somera y no obstante la diversidad de autores, métodos y corrientes que abarcan, pueden denominarse como "neo-institucionalismo"[13]. Por su lado, también surgió un grupo importante de obras que genéricamente han recibido el nombre de "estudios sobre la transición"[14].

Tanto el "neo-institucionalismo" como guía paradigmática como los "estudios sobre la transición" en cuanto orientación temática, han tenido una gran influencia sobre el estudio que estas páginas proponen realizar. De hecho, uno de los presupuestos centrales que asume esta tesis es, para decirlo con pocas palabras, que las disposiciones normativas y las prácticas políticas imbricadas en ellas poseen una influencia notoria sobe el funcionamiento del gobierno de un país y, especialmente, sobre las características sociopolíticas de quienes lo gobiernan/administran. Esta relación es particularmente interesante de observar en los momentos de pasaje de un régimen político a otro.

---

[13] Como punto de partida de esta corriente, véase el frecuentemente citado artículo de MARCH, James & OLSEN, Johan, *"El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política"*, Revista Zona Abierta 63/64, Madrid, 1993. (*"The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life"*, American Political Science Review, Vol. 78, Nro. 3, 1984).

[14] Entre las obras más difundidas pueden enumerarse, en orden cronológico, MORLINO, Leonardo, Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. (Versión original: Come cambiano i regimi politici, Angeli, Milán, 1980); O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. & WHITEHEAD, Laurence (eds.), Transiciones desde un gobierno autoritario, Paidós, Buenos Aires, 1988, cuatro tomos. (Versión original: Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986; DI PALMA, Giuseppe, To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transition, University of California Press, Berkeley, 1990; KARL, Terry Lynn, *"Dilemmas of Democratization in Latin America"*, Comparative Politics, vol. XXIII, 1, octubre de 1990; KARL, Terry Lynn & SCHMITTER, Philippe, *"Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe"*, International Social Science Journal, 128, Nueva York, 1991; MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo & VALENZUELA, J. Samuel (eds.), Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective, University of Notre Dame Press, South Bend, 1992; HUNTINGTON, Samuel P., La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX, Paidós, Buenos Aires, 1994. (Versión original: The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press, Norman, 1994); LINZ, Juan & STEPAN, Alfred, Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1996. Nótese que entre estos autores, dos se habían destacado en la década anterior por su interés en el estudio del Estado, sea en su variante "burocrático-autoritario" (O'Donnell), sea en su papel como "mediador" de intereses en arreglos neocorporativos (Schmitter). Véase, O'DONNELL, Guillermo 1966-1973. El Estado burocrático autoritario, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982; SCHMITTER, Phillipe, *"Still the Century of Corporatism"*, en Review of Politics 36, 1974, págs. 85-131; y SCHMITTER, Phillipe & LEHMBRUCH, Gerhard (editores), Trends Toward Corporatist Intermediation, Sage, Beverly Hills, 1979. Entre las obras de producción local, véase OSZLAK, Oscar y otros, "Proceso", crisis y transición democrática, Biblioteca política argentina Nos. 58 y 59, CEAL, 1984, Buenos Aires, dos volúmenes; y NUN, José & PORTANTIERO, Juan Carlos (comps.), Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina, Puntosur, Buenos Aires, 1987.

El tercer capítulo de la tesis constituye una introducción general al estudio del poder ejecutivo a partir de cuatro ejes analíticos: a) origen, significado y evolución del concepto, b) forma de designación y duración del mandato del ejecutivo en las democracias contemporáneas, c) organización, estructura y diseño del poder ejecutivo, d) atribuciones o funciones asignadas.

En este apartado el enfoque es predominantemente neo-institucional, la aproximación al objeto de estudio es de tipo genética y dinámico-evolutiva, y el desarrollo del análisis es sistemático y comparativo. El esquema clásico que se adopta en este capítulo constituye, ante todo, un homenaje a aquellos especialistas que "abrieron el camino" en este campo de análisis (y aún lo siguen haciendo): Roy Macridis, Anthony King, Gianfranco Pasquino, Jean Blondel y Sergio Fabbrini[15].

El cuarto capítulo, "Los consejeros del príncipe", procura brindar una descripción de la evolución del poder ejecutivo argentino, concentrándose fundamentalmente en la institución ministerial.

Esta sección argumental se divide a su vez en dos partes. La primera propone una búsqueda de los orígenes del gabinete o ministerio en las repúblicas presidenciales, deteniéndose en el caso de los Estados Unidos, paradigmático tanto por las características genéticas como por la evolución posterior de esta institución. La segunda parte presenta un somero detalle histórico de esta tema en la Argentina, a través de una descripción de la cuestión en las distintas etapas políticas del país, señalando las principales diferencias y semejanzas entre ellas. Por ende, la descripción y la comparación de este punto será por grandes ciclos

---

[15] MACRIDIS, Roy C., voz *"poder ejecutivo"*, en SILLS, David L. (director), Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, 1976, volumen 8. Edición original: International Encyclopedia of the Social Sciences, Macmillan, Nueva York, 1968; KING, Anthony, *"Executives"*, en GREENSTEIN, Fred I. & POLSBY, Nelson W. (editores), Handbook of Political Science, volumen 5: "Governmental Institutions and Processes", Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Massachussetts, 1975; PASQUINO, Gianfranco, voz *"ejecutivo"*, en BOBBIO, Norberto & MATTEUCCI, Nicola (directores), Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México D.F., 1987, quinta edición; BLONDEL, Jean, Comparative Government. An Introduction, Philip Allan, Londres, 1990, capítulo 18: *"The national executive"*; BLONDEL, Jean, voces *"ejecutivo dual"* y *"ejecutivos"*, en BOGDANOR, Vernon (editor), Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991; BLONDEL, Jean, *"Executives"*, en HAWKESWORTH, Mary & KOGAN, Maurice (editores), Encyclopedia of Government and Politics, Routledge, Londres y Nueva York, 1992, volumen I, págs. 267-279; y FABBRINI, Sergio & VASALLO, Salvatore, Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee, Laterza, Bari, 1999. En términos generales, este capítulo es una versión revisada, aumentada y puesta al día de una investigación de larga data desarrollada en el seno del equipo de la materia "Instituciones Políticas y Procesos Gubernamentales" de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, y publicada parcialmente como DE LUCA, Miguel, *"Los ejecutivos"*, en ORLANDI, Hipólito (compilador), Las Instituciones Políticas de Gobierno, volumen I, EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

institucionales, con especial atención en aquellos de carácter constitucional, sean ellos de origen oligárquico, fraudulento, proscriptivo o democrático. De este modo, el capítulo se concentra en las etapas conocidas como el "Orden Conservador" (1880-1912), "la República Liberal o Radicalismo" (1916-1930), la "Década Infame" (1932-1943), "el Peronismo" (1943-1955), el "Péndulo Cívico-Militar" o el "Juego Imposible" (1958-1966) y la "Nueva Democracia Argentina" (1983-1999)[16].

El capítulo quinto, "Presidentes y ministros en la nueva democracia argentina", se detiene en distintos aspectos de los gabinetes presidenciales en la actual etapa política del país, pero sin descuidar las referencias al pasado histórico, por lo que la división en etapas cronológicas del capítulo anterior también está presente en éste. Esta sección combina en el análisis los enfoques sociológico e institucional y se ocupa de aspectos tales como a) ministros, gobierno y política territorial, b) estabilidad y experiencia ministerial, c) el perfil ministerial, carrera ministerial y el ministerio como trampolín hacia la presidencia, d) gobierno y grupos de interés, y e) fuerzas armadas, presidentes y ministros.

Tanto en el capítulo cuarto como en el quinto las principales conclusiones se fundan en evidencia empírica obtenida a partir de un minucioso trabajo de investigación para el cual se recurrió a numerosas fuentes de datos[17]. El principal resultado de esta tarea ha sido la construcción de una base unificada de datos sobre la totalidad de los ministros de la nación, desde la presidencia de Justo José de Urquiza hasta la segunda de Carlos Menem inclusive, considerando a cada persona (ministro o ministra) tantas veces como cargos han ocupado (ministerio). Esta base de datos contiene ochocientas seis (806) unidades con información sobre variables tales como lugar y año de nacimiento, estudios cursados, profesión, experiencia política, experiencia en la gestión pública, pericia técnica, adscripción partidaria, edad al asumir el cargo de ministro, fecha de asunción como ministro, fecha de cese en el cargo ministerial, duración en la gestión ministerial, presidencia y cartera ministerial.

1.2 La investigación

[16] Las ideas centrales de este capítulo retoman la línea temática propuesta en DE LUCA, Miguel, *"Los ministros en el presidencialismo argentino: ¿"gabinete" o "entorno"?"*, ponencia presentada en el I Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, SAAP, Huerta Grande, Córdoba, noviembre de 1993.

[17] Para las distintas fuentes de datos, consúltese el respectivo apéndice al final del trabajo.

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

La mayor parte de esta investigación se desarrolló en el seno de la materia "Instituciones Políticas y Procesos Gubernamentales" de la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, a cargo del profesor Hipólito Orlandi entre 1993 y 1998.

Durante diversas fases de la elaboración de este trabajo se consultaron las bibliotecas de las facultades de Ciencias Sociales y de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), del Honorable Congreso de la Nación, del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Nacional, del Instituto Torcuato Di Tella, del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), del Centro Lincoln (servicio cultural de los Estados Unidos), de la Fundación Konrad Adenauer (sede Buenos Aires), del *Istituto Universitario Europeo* (IUE), de la *Facoltà di Scienze Politiche* "Cesare Alfieri" de la *Università degli Studi di Firenze* y de la *Michigan State University* (MSU).

También se buscaron informaciones y datos en los archivos de los diarios Clarín, Ambito Financiero y Página 12, en el Archivo Histórico y Centro de Documentación de la Unión Cívica Radical, y en la Oficina de Informes Legislativos (Departamento Editorial) del Boletín Oficial de la República Argentina.

1.3 Agradecimientos

El autor agradece a María Inés Tula por apoyarme y soportarme mientras trabajaba en esta tesis, a todos los funcionarios y ex funcionarios que aceptaron gentilmente ser entrevistados o responder mis cuestionarios por correo o fax, y al personal de los archivos de los diarios Clarín, Ambito Financiero y Página 12 por su amable y desinteresada colaboración.

2- El poder ejecutivo: justificación temática y enfoques de análisis.

2.1 El encumbramiento del ejecutivo en las democracias contemporáneas.

Así como los siglos XVI y XVII han sido los dominados por el absolutismo monárquico y los siglos XVII y XIX han sido testigos del nacimiento y el apogeo de los parlamentos y las asambleas populares electivas, el XX es la centuria del ocaso de los legislativos y, como contrapartida, el de la emergencia del poder ejecutivo o del gobierno ejecutivo.

En efecto, dejando de lado los regímenes totalitarios o autoritarios (donde el legislativo directamente no existe o es una simple asamblea aclamatoria de las decisiones del líder o de elite gobernante), desde los años treinta hasta el presente las democracias occidentales han experimentado una tendencia creciente a escala mundial: el papel cada vez más protagónico del poder ejecutivo en los procesos de gobierno y en el diseño de políticas públicas. Y este fenómeno se presenta tanto en las democracias estables y centenarias como en las que recién se (re)instauran.

Este proceso de centralización del poder se ha adjudicado a factores tan diferentes como la necesidad de tomar decisiones en poco tiempo -tanto por crisis militares como por dificultades económicas-, la complejidad técnica de los problemas presentados, la exigencia de mayor coordinación gubernamental frente a los procesos de integración supranacional (i.e. Unión Europea, MERCOSUR, NAFTA) o los requerimientos de políticas de planificación a largo plazo. Pero sean cuales fueren los motivos, lo cierto es que el reclamo a los gobernantes de adopción de medidas eficaces y de gran importancia, es resuelto cada vez más seguido en oficinas donde reina el secreto característico de la burocracia antes que el debate propio del recinto parlamentario.

Este cuadro se ha manifestado en los años ochenta en las democracias occidentales -por ejemplo- en liderazgos fuertes como los de Ronald Reagan, Margaret Thatcher, Felipe Gonzalez, Helmut Kohl o Bettino Craxi, ha sido relevado en estudios politológicos de distinta orientación paradigmática y ha sido asimilado también por la llamada ingeniería política.

Para ilustrarlo con pocas palabras que remiten a su vez a obras clásicas, los Estados Unidos de América han pasado del *"Congressional Government"* a *"The Imperial*

Presidency", del "gobierno del congreso" a la "presidencia imperial"[18]. Al mismo tiempo, algunos autores han descripto el caso inglés desde de los años sesenta ya no en términos de *cabinet system* sino como un *prime ministerial government*[19]. Por último, en el terreno de la ingeniería política, la segunda posguerra se ha caracterizado por la difusión de dos modelos arquetípicos que en su génesis tuvieron como objetivo inequívoco reforzar la autoridad ejecutiva y promover la estabilidad gubernamental: la Quinta República francesa y la *kanzlerdemokratie* germana[20].

Por su parte, a diferencia de las naciones desarrolladas, en América Latina la concentración de las decisiones en el gobierno o el poder ejecutivo en estas últimas décadas no ha sido un fenómeno nuevo sino uno de larga data, manifestado de diversas formas.

Sobre esta particularidad en la región, puede mencionarse como antecedente más remoto la burocracia estatal fuertemente centralizada, propia de la conquista y colonización española[21], Más cerca en el tiempo, la elección de modelos constitucionales conservadores y garantes del orden por parte de los líderes criollos durante las guerras independentistas o, luego, la centralidad asumida por el aparato estatal en la etapa de la "organización y consolidación nacional"[22]. Y, desde la primera mitad del siglo XX y hasta fines de los años setenta, la

---

18 Estas expresiones se refieren, claro está, a los libros de WILSON, Woodrow, Congressional Government. A Study in American Politics, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1956 (1885), y de SCHLESINGER Jr., Arthur M., La Presidencia Imperial, Dopesa, Barcelona, 1974. Título original: The Imperial Presidency, Houghton Mifflin Company, Boston, 1973.

19 Véase MACKINTOSH, John P., The British Cabinet, Methuen, Londres, 1968, y CROSSMAN, R.H.S., *"Prime Ministerial Government"*, en KING, Anthony (editor), The British Prime Minister, Macmillan, Londres, 1985, 2da. edición. También WELLER, Patrick, voces *"gabinete/gobierno de gabinete"* y *"primer ministro, gobierno de primer ministro"*, en BOGDANOR, Vernon (editor), Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991. Edición original: The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions, Basil Blackwell, Oxford, 1987.

20 El semipresidencialismo galo ha sido considerado como alternativa en los procesos de redacción o reforma constitucional en América Latina y Europa del Este, el caso alemán ha sido referente para la constitución española de 1978 y, finalmente, ambos diseños institucionales también han sido puestos en discusión en las propuestas de reforma tras la crisis de la "Primera República" italiana.

21 VÉLIZ, Claudio, La tradición centralista en América Latina, Ariel, Barcelona, 1984. Original: The Centralist Tradition of Latin America, Princeton University Press, Princeton, 1980.

22 Para la discusión sobre los modelos constitucionales y sus resultados durante el período independentista, véase JAKSIC, Iván & LEIRAS, Marcelo, *"Life without the king. Centralists, Federalists, and Constitutional Monarchists in the Making of the Spanish American Republics, 1806-1830"*, Working Paper 255, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Indiana, mayo de 1998. Para la etapa de formación de los estados latinoamericanos, véase OSZLAK, Oscar, *"The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and*

presencia de una "matriz Estado-céntrica" caracterizada por la instalación en la región de un capitalismo tardío organizado desde el Estado, la instauración de regímenes políticos fundados en una legitimidad sustantiva antes que procedural y, por lo tanto, fuertes o débiles según sus resultados, inestables, inclusivos y poco democráticos, la existencia -cuando lo hubo- de un sistema partidario lábil, la politización del aparato estatal y la estatización de la política, y la existencia de instituciones políticas ejecutivas vigorosas y, simétricamente, endebles órganos legislativos y de control republicano[23].

Pero si bien la centralidad del poder ejecutivo no es desconocida en la política en América Latina, ésta sí ha sido una particularidad poco esperada por los estudiosos y observadores de las nuevas democracias de la región y, sobre todo, un rasgo que ha asumido un cariz mucho más traumático que en los países centrales.

Tal vez por ello en tiempos recientes los analistas políticos han ensayado otras explicaciones para la presencia del fenómeno en este subcontinente, distintas tanto a las ya enumeradas para las democracias occidentales desarrolladas como a la clásica -aunque muy discutible- del "típico caudillismo vernáculo", una tendencia explicativa, basada en generalizaciones muy someras, muy común en los estudios sobre el poder ejecutivo latinoamericano en los años cincuenta y sesenta[24]. Nos referimos a argumentaciones basadas en la emergencia de un nuevo tipo de democracia, la "democracia delegativa", caracterizada por la omnipotencia presidencial, el frenesí decisional y la ausencia de controles republicanos, o bien en las exigencias impuestas por las agudas crisis económicas, que obligan a decisiones elaboradas por equipos técnicos al margen de la deliberación y de las presiones sectoriales o políticas[25].

Methodological Guidelines for Its Study", en Latin American Research Review, volumen 16, nro. 2, 1981.

23 CAVAROZZI, Marcelo, El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1996.

24 Véase, por ejemplo, PIERSON, William W. & GIL, Federico G., Governments of Latin America, McGraw Hill, Nueva York, 1957, capítulo 9: *"The Executive"*.

25 Para el concepto de "democracia delegativa", veánse los trabajos de Guillermo O'DONNELL, *"Delegative democracy?"*, Working Paper Nro. 172, Kellog Institute, marzo de 1992, y *"Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas"*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Nro. 130, Vol. 33, IDES, Buenos Aires, 1993. Para el argumento de las crisis económicas y las respuestas tecnocráticas mediante la instrumentación de planes de choque, véase SOLA, Lourdes, *"Heterodox Shock*

2.2 El estado de los estudios sobre el poder ejecutivo.

2.2.1 Aportes y debates.

A pesar de esta creciente centralidad de las instituciones ejecutivas y de su lugar crítico en el proceso de gobierno, el estudio de su génesis, evolución, organización, funcionamiento, rendimiento decisional e integrantes no ha alcanzado un importante nivel de desarrollo similar a la producción relativa a los parlamentos y congresos. Al menos, ésta es la conclusión a la que se arriba luego de repasar introducciones más o menos generales a los conceptos de "ejecutivo" y de "gobierno" escritas en los últimos treinta años[26].

Esta carencia es difícil de explicar. En primer lugar, porque tras el ocaso definitivo de la revolución conductista, el agotamiento de otras perspectivas analíticas emergentes como respuesta a ésta -como el neomarxismo-, y el afianzamiento cada vez mayor de enfoques

---

in Brazil: Técnicos, Politicians, and Democracy", en Journal of Latin American Studies 23, 1991, págs. 163-195, y TORRE, Juan Carlos, *"América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles"*, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca) Nro. 74, Madrid, octubre-diciembre, 1991. También resulta de utilidad la lectura de ZERMEÑO, Sergio, *"El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden"*, en Revista Mexicana de Sociología, Nro. 4, Año LI, 1989, y de WEFFORT, Francisco, *"Nuevas democracias. ¿Qué democracias?"*, en Sociedad Nro. 2, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mayo de 1993.

[26] Para el concepto de "ejecutivo" véase MACRIDIS, Roy C., voz *"poder ejecutivo"*, en SILLS, David L. (director), Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, 1976, volumen 8. Edición original: International Encyclopedia of the Social Sciences, Macmillan, Nueva York, 1968; KING, Anthony, *"Executives"*, en GREENSTEIN, Fred I. & POLSBY, Nelson W. (editores), Handbook of Political Science, volumen 5: "Governmental Institutions and Processes", Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Massachussetts, 1975; PASQUINO, Gianfranco, voz *"ejecutivo"*, en BOBBIO, Norberto & MATTEUCCI, Nicola (directores), Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México D.F., 1987, quinta edición; BLONDEL, Jean, Comparative Government. An Introduction, Philip Allan, Londres, 1990, capítulo 18: *"The national executive"*; BLONDEL, Jean, voces *"ejecutivo dual"* y *"ejecutivos"*, en BOGDANOR, Vernon (editor), Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991; BLONDEL, Jean, *"Executives"*, en HAWKESWORTH, Mary & KOGAN, Maurice (editores), Encyclopedia of Government and Politics, Routledge, Londres y Nueva York, 1992, volumen I, págs. 267-279; y FABBRINI, Sergio & VASALLO, Salvatore, Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee, Laterza, Bari, 1999. Para el concepto de "gobierno", véase LEVI, Lucio, voz *"gobierno"*, en BOBBIO, Norberto & MATTEUCCI, Nicola (directores), Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México D.F., quinta edición. Versión original: Dizionario di Politica, Unione tipografico-editrice torinese (UTET), Turín, 1983 (primera edición, 1976); COTTA, Maurizio, *"Los gobiernos"*, en PASQUINO, Gianfranco (comp.), Manual de ciencia política, Alianza Editorial, Madrid, 1988. Edición original: Manuale di scienza della politica, Il Mulino, Bologna, 1986; ROCKMAN, Bert A., voz *"gobierno"*, en BOGDANOR, Vernon (editor), Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991. Edición original: The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions, Basil Blackwell, Oxford, 1987; y ORLANDI, Hipólito & ZELAZNIK, Javier, *"El gobierno"*, en PINTO, Julio (compilador), Introducción a la Ciencia Política, EUDEBA, Buenos Aires, 1995, capítulo 5, primera edición.

económicos, a partir de los años ochenta el estudio de la política, el Estado y la admnistración pública ha experimentado un cambio paradigmático en donde se ha impuesto la reconsideración del estudio de las instituciones, el así llamado "neoinstitucionalismo"[27]. Y en segundo lugar, porque si bien hasta la década del setenta los estudiosos se encontraban con un número insuficiente de casos como para encarar estudios empíricos sobre un solo país o comparaciones entre dos o más naciones, a partir de entonces la cantidad de ejecutivos gobernando en regímenes democráticos ha aumentado considerablemente.

Y si a excepción de los Estados Unidos y Gran Bretaña los análisis sobre las instituciones ejecutivas en los países centrales son escasos, en América Latina son casi inexistentes.

Este cuadro resulta a primera vista paradójico, dado que un número importante de obras que han abierto el camino en el estudio del papel y la influencia de los diseños institucionales sobre el desempeño y la estabilidad de los regímenes democráticos ha centrado su interés en esta región, revirtiendo el marcado carácter parroquialista de la literatura anterior a la segunda posguerra. Y esta impresión es confirmada cuando se revisa la profusa literatura dedicada a distintos aspectos de la transición democrática en América Latina. El panorama resulta más nítido, en cambio, cuando se hurga en los alcances y límites de esta extensa bibliografía en busca de alguna respuesta.

Entre los autores que consideran que -aunque las condiciones socioeconómicas configuren un cuadro crítico- distintos aspectos institucionales pueden tener una importancia decisiva a la hora de mejorar las perspectivas de la estabilidad política y de la gobernabilidad, el más reconocido y el que ha provocado más discusiones es Juan Linz, con su dilema "parlamentarismo o presidencialismo"[28].

---

[27] Véase MARCH, James & OLSEN, Johan, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", Revista Zona Abierta 63/64, Madrid, 1993. ("The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", American Political Science Review, Vol. 78, Nro. 3, 1984), y MARCH, James & OLSEN, Johan, Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, The Free Press, New York, 1989. También RIDLEY, F.F., *"Political Institutions. The script not the play"*, Political Studies, Vol XXIII, Nros. 2 y 3, 1975.

[28] LINZ, Juan J., *"Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?"*, *paper* presentado en el simposio "Political Parties and Democratic Transition in the Southern Cone", Woodrow Wilson Center International Center for Scholars, Washington D.C., 1984. (Versión castellana en CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional, EUDEBA, Buenos Aires, 1988. También, más completa y actualizada como *"Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿hace alguna diferencia?"*, en GODOY ARCAYA, Oscar (editor), Hacia una democracia moderna: la

La tesis básica de Linz sostiene que el presidencialismo -en su tipo ideal- resulta menos eficiente que la fórmula parlamentaria de gobierno para la estabilidad y el desempeño de los regímenes democráticos. De esta forma, se adjudica al presidencialismo una serie de problemas inherentes a su propia lógica de funcionamiento: a) propensión a conflictos entre legislativo y ejecutivo como fruto de una "legitimidad dual" derivada de un presidente y una asamblea electos popularmente, b) rigidez institucional para resolver crisis como consecuencia del "mandato presidencial fijo", c) política del ganador único (*winner takes all politics*) o de suma-cero, y d) tendencia a la intolerancia y a la falta de moderación como resultado del estilo político propio del presidencialismo.

Esta contribución obtuvo amplias repercusiones en los ámbitos políticos y académicos. En el campo político, por ejemplo, se convirtió en un punto de referencia para las naciones latinoamericanas y las de Europa oriental que, tras la ola democratizadora de los ochenta y noventa, debieron discutir la restauración, reforma o creación de sus constituciones y sus reglas para la competencia por el poder. En los foros académicos, generó un amplio debate y el auge de una renovada producción intelectual sobre cuestiones institucionales[29].

---

opción parlamentaria, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990. Versión definitiva en inglés en LINZ, Juan J. & VALENZUELA, Arturo (eds.), The Failure of Presidential Democracy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1994.

[29] Para el debate, véase GODOY ARCAYA, Oscar (editor), Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990; GODOY ARCAYA, Oscar (editor), Cambio de Régimen Político, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1992; NOHLEN, Dieter & FERNÁNDEZ BAEZA, Mario (eds.), Presidencialismo vs. Parlamentarismo. América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1991; NOHLEN, Dieter & FERNÁNDEZ BAEZA, Mario (eds.), El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1998; CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, Reforma Constitucional. Dictamen Preliminar, EUDEBA, Buenos Aires, 1986; y CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, Reforma Constitucional. Segundo Dictamen, EUDEBA, Buenos Aires, 1987.Consejo para la Consolidación de la Democracia 1986, 1987. Una breve lista de la nueva literatura generada fundamentalmente a partir de este debate incluye, entre otros, a SHUGART, Matthew S. & CAREY, John M., Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Nueva York, 1992; MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew (eds.), Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, 1997; JONES, Mark P., Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Indiana), 1995; y TARAS, Ray (editor), Postcommunist presidents, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Esta derivación alentó la investigación sobre cuestiones propias de las tradicionales poliarquías a las nuevas democracias y, al mismo tiempo, el estudio de un número considerable de democracias presidenciales bastante diferentes de los Estados Unidos[30].

Así, en los ochenta y noventa se conocieron un número importante de análisis sobre América Latina relativos a los diseños presidenciales, la reelección presidencial, la organización y composición del congreso, los procesos legislativos o las relaciones entre ejecutivos y legislativos, los poderes de emergencia del presidente, el proceso de juicio político o *impeachment*, los procesos de reforma constitucional y sus consecuencias, y el poder judicial[31].

Sin embargo, en lo que respecta específicamente al estudio del gobierno o del poder ejecutivo, las contribuciones tanto teóricas como empíricas fueron prácticamente inexistentes, por lo que el balance en esta área continuó siendo tan lamentable como el que podía trazarse veinte años antes[32]. La Argentina no fue una excepción a este cuadro. A más de quince años de la reinauguración democrática en el país, los trabajos sobre el ejecutivo son poco más de una veintena y el número de especialistas sobre este tema se cuenta con los dedos de una mano[33]. Otra muestra cuantitativa de esta carencia la proporciona la fuente de datos comentada más completa sobre las instituciones políticas argentinas hecha hasta el presente: las páginas

---

30 Hasta mediados de los años ochenta, solo Costa Rica y Venezuela podían ser considerados como presidencialismos latinoamericanos "poliárquicos".

31 Una lista básica e introductoria de libros y artículos sobre estas cuestiones en el área latinoamericana incluye los trabajos de SERRAFERO, Mario D., Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad. Argentina, América Latina y EE.UU., Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1998; CLOSE, David (editor), Legislatures and the New Democracies in Latin America, Lyenne Rienner, Boulder, Colorado, 1995; MUSTAPIC, Ana M., *"El papel del congreso en América Latina"*, en Revista Contribuciones N° 4, KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1997; SERRAFERO, Mario D., *"El Impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela"*, en Revista de Estudios Políticos, Nro. 92, Madrid, 1996; y GARGARELLA, Roberto, *"Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación"*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 36 N° 144, IDES, Buenos Aires, enero-marzo de 1997.

32 Al respecto, véase el crítico panorama descripto por Waldino SUÁREZ a mediados de los ochenta. SUÁREZ, Waldino Cleto, *"The Study of Latin American Political Executives: a Critical Assesment"*, paper presentado en el International Institute of Comparative Government, Lausanne, 4-6 de marzo de 1987.

33 Véase la reseña de Guillermo Molinelli a las obras de Mario Serrafero relativas a la reelección presidencial y al vicepresidente argentino en MOLINELLI, N. Guillermo, *"Fundando el área de los estudios presidenciales"*, en Revista Argentina de Ciencia Política, Nro. 3, Buenos Aires, diciembre de 1999, págs. 203-206.

dedicadas a la presidencia son ciento dieciocho (118) contra cuatrocientos sesenta y seis (466) sobre el congreso y ochenta y cuatro (84) sobre la justicia[34]. Asimismo, los estudios realizados se concentran casi en forma exclusiva sobre distintos aspectos de la presidencia, sin que se registre cierto interés por el gabinete de ministros.

Una parte considerable de este vacío puede adjudicarse a los propios límites de la producción bibliográfica inspirada en el debate "parlamentarismo o presidencialismo"[35].

En efecto, en primer lugar la visión de Linz sobre las instituciones de gobierno se concentra en exceso sobre los "resultados" o "rendimientos" de cada modelo constitucional -por ejemplo la estabilidad política, la gobernabilidad, el estilo decisional- y no indaga en los "procesos" internos propios de cada uno de ellos. En consecuencia, esta mirada sobre los problemas institucionales deposita una confianza extrema en la ingeniería política y en el papel de politólogo como consultor político. Tras casi dos décadas de estabilidad democrática en el subcontinente latinoamericano, estas falencias se perciben de un modo notorio. A pesar de la crítica situación económica, los presidencialismos latinoamericanos están funcionando bastante mejor que las previsiones de Linz y, además, ninguno de estos países latinoamericanos ha cambiado en dirección al parlamentarismo; por el contrario, las numerosas reformas constitucionales reafirmaron los rasgos presidencialistas de su gobierno.

En segundo término, la obra de Linz y los principales trabajos inspirados en ella se basan en tipos ideales, en impresiones generales sin demasiado sustento empírico o en ejemplos pertenecientes a casos aislados o desligados del correspondiente contexto socio-histórico. Esta inconsistencia resulta evidente cuando, por ejemplo, Linz se ocupa del tema que nos interesa

---

34 Nos referimos a MOLINELLI, N. Guillermo; PALANZA, M. Valeria & SIN, Gisela, Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 1999. Como notable complemento a este desbalance debe citarse el primer "mapa" del poder ejecutivo argentino, publicado en el mismo año: Mapa del Estado argentino. Poder Ejecutivo Nacional 1999, Conciencia–Fundación Gobierno y Sociedad–Grupo Sophia–GADIS, Buenos Aires, 1999.

35 Para críticas a la contribución seminal de Linz, véase MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew S., *"Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal"*, en VALENZUELA, Arturo (ed.), Politics, Society, and Democracy: Latin American. Essays in Honor of Juan Linz, Westview Press, Boulder, 1994. (Versión castellana, *"Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica"*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 34, Nro. 135, IDES, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1994); NOHLEN, Dieter & FERNÁNDEZ BAEZA, Mario (eds.), Presidencialismo vs. Parlamentarismo. América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1991; y NOHLEN, Dieter & FERNÁNDEZ BAEZA, Mario (eds.), El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

investigar en esta tesis, aunque reconozca que *"Much more research is needed concerning the composition and stability of cabinets in presidential systems"*[36].

En efecto, Linz esboza una descripción de los gabinetes latinoamericanos en donde: a) las coaliciones de gobierno son poco probables dada la propia dinámica política del presidencialismo, o bien las coaliciones son consideradas como casos excepcionales o marginales, ajenas al estilo de gobierno presidencial, b) los presidentes designan como miembros de sus gabinetes a funcionarios de escaso peso político en vez de importantes líderes partidarios, para evitar así la presencia de controles internos a su propio poder (o, inclusive, la emergencia de posibles liderazgos que compitan con él), y c) los gabinetes presidenciales están compuestos por ministros con escasa experiencia política y/o administrativa[37].

Esta descripción ha sido directamente refutada por otros autores o, cuanto menos, relativizada por un número importante de casos.

Distintos estudios empíricos han demostrado que el fenómeno de las coaliciones de gobierno no es en absoluto ajeno a la práctica de las democracias presidenciales latinoamericanas[38]. Por su parte, aunque los presidentes mantienen la práctica de designar como colaboradores a hombres de su confianza, el cargo de ministro nacional también ha sido en algunos casos una plataforma para postulantes a la jefatura del ejecutivo. En Argentina, el caso paradigmático es el de Domingo Cavallo, en Brasil, el actual y reelecto presidente Fernando H. Cardoso se desempeñó con anterioridad como ministro de Itamar Franco, y en

---

36 LINZ, Juan J., *"The Perils of Presidentialism"*, en Journal of Democracy, vol. 1, nro. 1, invierno de 1990.

37 Véase al respecto los distintos capítulos y artículos de Linz citados en notas anteriores. Con el tercer argumento desarrollado en este párrafo es notoria la coincidencia con SUÁREZ, Waldino Cleto, *"El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno"*, en Revista de Estudios Políticos, Número 29, Madrid, septiembre-octubre de 1982, y BLONDEL, Jean & SUÁREZ, Waldino Cleto, *"Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista"*, en Criterio, Nro. 1853, Buenos Aires, 1981.

38 Véase DEHEZA, Grace Ivana, *"Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur"*, Tesis de Doctorado, Instituto Universitario Europeo, Florencia, febrero de 1997; DEHEZA, Grace Ivana, *"Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur"*, y THIBAUT, Bernhard, *"El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada"*, ambos en NOHLEN, Dieter & FERNÁNDEZ BAEZA, Mario (eds.), El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1998; y AMORIM NETO, Octavio, *"Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers"*, Tesis de Doctorado, University of California, San Diego, 1998.

Chile, el primer mandatario Ricardo Lagos fue ministro de los dos gobiernos anteriores de la "Concertación de Partidos por la Democracia". Por último, la afirmación de Linz sobre la inexperiencia política o administrativa de los miembros de los gabinetes presidenciales se basa en impresiones personales sobre casos aislados o en evidencia empírica anterior a los años ochenta, puesto que aún no existen trabajos que reafirmen esta conclusión para los nuevos regímenes democráticos instaurados con la "tercera ola democratizadora".

Por otro lado, una observación similar puede formularse respecto de un importante número de contribuciones politológicas interesadas en describir y explicar el nuevo fenómeno de la "tercera ola democratizadora" que, a pesar de sus diferencias teóricas, metodológicas y de universo de estudio, pueden denominarse genéricamente como "estudios sobre la transición"[39].

Uno de los aportes más importantes de este grupo de estudios es la de presentar una mirada alternativa a las perspectivas "estructuralistas" acerca del surgimiento y la estabilidad (o ruptura y caída) de los regímenes democráticos, tan influyentes en las orientaciones paradigmáticas de los años sesenta y setenta particularmente en los estudios sobre América Latina, sea tanto en la concepción de la difundida tesis de Lipset sobre el nivel de desarrollo económico y el grado de legitimidad del sistema político como requisitos decisivos para la estabilidad política de los regímenes democráticos, como en las conclusiones de cuño marxista *à la* Moore o al uso de los "teóricos de la dependencia"[40].

---

[39] Para las referencias más significativas pueden enumerarse, en orden cronológico, MORLINO, Leonardo, Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. (Versión original: Come cambiano i regimi politici, Angeli, Milán, 1980); O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. & WHITEHEAD, Laurence (eds.), Transiciones desde un gobierno autoritario, Paidós, Buenos Aires, 1988, cuatro tomos. (Versión original: Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986; HUNTINGTON, Samuel P., La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX, Paidós, Buenos Aires, 1994. (Versión original: The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press, Norman, 1994); LINZ, Juan & STEPAN, Alfred, Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1996. Entre las obras de producción local, véase OSZLAK, Oscar y otros, "Proceso", crisis y transición democrática, Biblioteca política argentina Nos. 58 y 59, CEAL, 1984, Buenos Aires, dos volúmenes; y NUN, José & PORTANTIERO, Juan Carlos (comps.), Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina, Puntosur, Buenos Aires, 1987.

[40] Para la tesis de Seymour Lipset, véase LIPSET, Seymour Martin, *"Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy"*, en American Political Science Review, Nro. 53, 1959, revisada en *"Repensando los requisitos sociales de la democracia"* en AGORA. Cuaderno de Estudios Políticos, No. 5, invierno de 1996 (originalmente publicada en American Sociological Review, vol. LIX, febrero de 1994). Las visiones marxistas en MOORE, Barrington Jr., Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World, Beacon Press, Boston, 1966. Para la "teoría de la dependencia", véase CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO,

En efecto, los "estudios sobre la transición" centran su análisis en la posibilidad de elección de los actores políticos y en la naturaleza de los procesos políticos inmediatamente previos y posteriores a la instauración de un régimen democrático. De este modo, se presentan en oposición tanto a aquellos trabajos que enfatizan las correlaciones causales entre las condiciones sociales, económicas y culturales y la estabilidad de los regímenes pluralistas -a los que juzga como estáticos, deterministas y excesivamente optimistas (o pesimistas en la visión dependentista)- como a los que consideran irrelevantes o epifenómicos a los diversos tipos de instituciones de gobierno democrático.

Así, los "estudios sobre la transición" permiten una comprensión mayor de los procesos que llevan al pasaje de un régimen político autoritario a uno plural, sobre todo en los países periféricos como los de América Latina.

Por otra parte, un número considerable de estos trabajos deja al descubierto la falta de estudios sistemáticos, y en cierta medida de comportamiento, sobre las implicancias para el proceso político de diferentes instituciones de gobierno y subraya las notorias e inexploradas relaciones entre regímenes e instituciones políticas. En efecto, los "transitologistas" intentan mostrar la importancia del marco institucional como estructura de oportunidades y de vínculos dentro de los cuales operan los actores políticos implicados en el proceso gubernamental y, asimismo, el carácter crucial del gobierno como lugar privilegiado de ejercicio del poder y de redefinición de los equilibrios del sistema político[41].

En tercer lugar, los "estudios sobre la transición" proporcionan (o enfatizan) una serie de conceptos clave, tales como los de "estabilidad política", "régimen político", "democracia", "transición democrática" (y sus fases liberalización, democratización, consolidación y persistencia) y quiebre ("*breakdown*"), entre otros. Asimismo, varias de las obras sobre la transición señalan también la importancia de los "pactos" o "acuerdos" políticos, de las "elecciones fundacionales" y del "factor tiempo" para la consolidación de un régimen

---

Enzo, Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI editores, México, 1987 (1969); y O'DONNELL, Guillermo, Modernización y autoritarismo, Paidós, Buenos Aires, 1972.

[41] Esta visión ya estaba presente, por ejemplo, en el trabajo de Linz y Stepan sobre el quiebre y caída de los regímenes democráticos. LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred, The Breakdown of Democratic Regimes, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Baltimore y Londres, 1978. (Versión castellana sólo de la primera parte, "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", en LINZ, Juan J., La quiebra de las democracias, Alianza Editorial, Madrid, 1987). El neologismo "transitología" pertenece a una de las opiniones más autorizadas dentro de esta corriente, Philippe Schmitter.

democrático, todas cuestiones prácticamente omitidas en los trabajos centrados en las democracias occidentales desarrolladas. Las definiciones de estos conceptos constituyen herramientas de análisis fundamentales tanto en términos teóricos como de investigación comparada. Los esfuerzos de los autores más representativos de los "estudios sobre la transición" logran la construcción de conceptos "capaces de viajar", haciendo posible de este modo la extensión de los estudios sobre las tradicionales poliarquías a las nuevas democracias latinoamericanas de la "tercera ola"[42].

En esta dirección, uno de los ejemplos más representativos es la propia definición de democracia. Dentro de los "transitologistas" existe un consenso generalizado, una convergencia conceptual podría decirse, de definir a la democracia en términos mínimos, es decir, según los clásicos parámetros "elitistas" o "procedimentales"[43].

Por último, los "estudios sobre la transición" también resultan provechosos en tanto su producción es un importante contenedor de trabajos monográficos y comparativos sobre América Latina. La bibliografía sobre la transición proporciona una detallada reconstrucción de ciertos procesos y un conjunto perspectivas de análisis interesantes.

Sin embargo, estos trabajos también poseen algunas limitaciones en cuanto a su utilidad para la investigación que se propone realizar a partir de este proyecto de tesis.

La más difundida de sus obras -los cuatro volúmenes editados por O'Donnell, Schmitter y Whitehead en 1986- y otras investigaciones inspiradas en ella proponen un tratamiento exhaustivo de ciertos procesos de (re)democratización, presentando un completo -y complejo- panorama de eventos coyunturales. Esta detallada reconstrucción de los hechos tiene como ventaja la capacidad de explicar hasta las decisiones particulares de los actores (elites)

---

[42] La idea de "conceptos capaces de viajar" pertenece a Giovanni Sartori. Véase SARTORI, Giovanni, *"Concept Misformation in Comparative Politics"*, en American Political Science Review, Vol. 64, Nro. 4, diciembre de 1970.

[43] Empero, debe señalarse que los últimos aportes de Guillermo O'Donnell, uno de los autores más representativos dentro de este grupo de estudios, discuten si sólo debe considerarse a la democracia desde un punto de vista electoralista o, por el contrario, debe incorporarse un énfasis analítico mayor en el control de los gobernantes por los gobernados más allá de los mecanismos de competencia electoral. De este autor, véase *"Delegative democracy?"*, Working Paper Nro. 172, Kellog Institute, marzo de 1992; *"Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas"*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Nro. 130, Vol. 33, IDES, Buenos Aires, 1993; y *"Otra institucionalización"*, en AGORA. Cuaderno de Estudios Políticos, Nro. 5, GUEP, Buenos Aires, invierno de 1996.

más relevantes. Empero, esta característica distintiva posee la desventaja de dificultar la construcción de una teoría más general que prescinda de las particularidades de cada caso y que permita una comparación entre unidades muy diferentes y, por ende, a primera vista complicada.

Por otra parte, si bien los "estudios sobre la transición" abren el camino para una revalorización de las instituciones políticas de gobierno, éstas no constituyen el interés central de su análisis, el cual es, como se ha dicho, el proceso de (re)democratización enfocado desde el comportamiento de las elites políticas. En pocas palabras, estos estudios se concentran en uno o varios "procesos" y no en una o varias "estructuras" políticas.

De hecho, lo que podría denominarse la "segunda generación" de contribuciones en esta misma línea de investigación en América Latina se concentra principalmente en "factores externos" que condicionan a los nuevos regímenes plurales (las fuerzas armadas, el proceso económico, los grupos de interés, las actitudes de la clase política) y no en el diseño institucional, sus diferentes alternativas, sus lógicas internas y sus efectos[44].

---

44 Véase, por ejemplo, NUN, José & PORTANTIERO, Juan Carlos (comps.), Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina, Puntosur, Buenos Aires, 1987, y STEPAN, Alfred (editor), Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation, Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1989.

2.2.2 Enfoques.

No obstante la limitada producción bibliográfica relativa al poder ejecutivo, los estudios realizados sobre su origen, organización, funcionamiento, desempeño, procesos internos y ocupantes, se destacan por su adscripción a diferentes enfoques analíticos. Varios de sus autores han reconocido esta particularidad y trazado un panorama orientador, no siempre coincidente. Por ejemplo, en su obra sobre los líderes mundiales desde la segunda posguerra, Jean Blondel distingue cuatro tipos de estudios sobre los jefes del ejecutivo: "legalísticos", "conceptuales-abstractos", "institucionales sobre un país" y "biográficos"[45]. Sobre la presidencia norteamericana, Stephen Wayne destaca la presencia de cuatro enfoques: "legal", "institucional", "político", y "psicológico"[46]. Para la misma institución, en cambio, Sergio Fabbrini diferencia entre los enfoques "legal-constitucional", "organizativo-gerencial", "psicológico" y "neoinstitucional"[47]. Por último, Nigel Bowles identifica cinco escuelas en el estudio de la presidencia estadounidense: "historia constitutional", "historia política", "historia institutional", "análisis político" y "psicológica"[48].

De modo esquemático, aquí se propone una división de enfoques algo diferente a las enumeradas que no incluye, empero, obras de tipo biográfico ni trabajos encarados desde una

---

45 BLONDEL, Jean, World Leaders. Heads of Government in the Postwar Period, Sage, Londres, 1980. El autor cita como estudios "conceptuales-abstractos" la obra de VERNEY (1959), y como investigaciones "institucionales sobre un país" las de NEUSTADT (1976) y MACKINTOSH (1968). No proporciona ejemplos de los estudios biográficos.

46 WAYNE, Stephen, *"Approaches"*, en EDWARDS III, George C. & WAYNE, Stephen (editores), Studying the Presidency, The University of Tennessee Press, Knoxville, 1983, págs. 17-50. Como obras representativas de cada enfoque, Wayne menciona, entre otras, las de Edward CORWIN, Louis FISHER y Richard PIOUS para el enfoque "legal", Woodrow WILSON, Harold LASKI y Clinton ROSSITER para el "institucional", Richard NEUSTADT, Arthur SCHELSINGER Jr., James MacGREGOR BURNS y Thomas E. CRONIN para el enfoque "político" y las de Alexander GEORGE y Juliette GEORGE y James BARBER para el "psicológico".

47 FABBRINI, Sergio, Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee, Laterza, Bari, 1999, capítulo: *"La presidenza e il presidente"*, págs. 60-85. Las respectivas referencias son Edward CORWIN y Clinton ROSSITER ("legal-constitucional"), Aaron WILDAVSKY ("organizativo-gerencial"), James BARBER ("psicológico") y es el propio autor quien plantea la necesidad de un enfoque distinto al de todos los anteriores ("neoinstitucional").

48 BOWLES, Nigel, *"Studying the Presidency"*, en Annual Review of Political Science, Volumen 2, 1999, págs. 1-23. La "historia constitucional" está ejemplificada por la obra de Edward CORWIN, Louis FISHER y Richard PIOUS, la "historia política" por James MacGregor BURNS, la "historia institucional" por Woodrow WILSON, J. TULIS y S. SKOWRONEK, el "análisis político" por Richard NEUSTADT, y la escuela "psicológica" por Alexander GEORGE y Juliette GEORGE y James BARBER.

perspectiva jurídica o formalista. Estos tipos de aportes no superan la mera descripción de hechos, situaciones, protagonistas o disposiciones normativas y, por lo tanto, carecen de cualquier pretensión explicativa. Sin embargo, algunos de ellos sí constituyen importantes fuentes para la investigación, dada la información que suministran[49]. Tampoco se contempla el enfoque psicológico, tan en boga en los años setenta, pero hoy directamente sepultado por las críticas teóricas y metodológicas hacia sus principales presupuestos y pretensiones[50].

Así, sobre el poder ejecutivo pueden distinguirse los enfoques: a) "sociológico", b) "institucional", y c) "liderista". En cada uno de ellos puede identificarse una serie de preguntas fundamentales, una cuestión de estudio precisa y un grupo de conceptos clave relativos a actores, estructuras y procesos políticos. También pueden señalarse obras representativas para cada aproximación analítica aunque, claro está, un número importante de trabajos sobre este argumento han intentado recorrer una vía ecléctica, adoptando herramientas conceptuales y metodológicas propias de diferentes enfoques.

En el enfoque "sociológico" la pregunta básica es "¿quién gobierna?", el objeto de estudio es la elite política gubernamental y los conceptos claves más usuales son los de elite política, reclutamiento, socialización política, criterios de selección ministerial (*selection patterns of cabinet ministers*), antecedentes socioeconómicos (*social background*) y carrera política (*political career*). La construcción de estos trabajos se basa en variables tales como edad, sexo, lugar de origen/nacimiento, nivel educativo, formación profesional, ocupación, adscripción partidaria, vinculación con organizaciones sociales o grupos de interés, y experiencia política, entre otras.

El interés de este enfoque por la elite política no se relaciona directamente con el pensamiento teórico de Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Robert Michels. El análisis de la elite política en la tradición conductista está más vinculado con el estudio del desarrollo de las

---

[49] Para trabajos de carácter biográfico relativos a América Latina puede consultarse, por ejemplo, la Revista Nueva Sociedad N° 118, Caracas, marzo-abril de 1992, cuyo tema central, *"Presidentes latinoamericanos. Cargas y cargos"*, contiene ensayos sobre Jaime Paz Zamora (Bolivia), Violeta Barrios de Chamorro (Nicaragua), Fernando Collor de Mello (Brasil), Joaquín Balaguer (República Dominicana), Carlos Salinas de Gortari (México), Alberto Fujimori (Perú) y Carlos Andrés Pérez (Venezuela). Como muestra del enfoque jurídico en estudios de casos latinoamericanos, véase VV.AA., Atribuciones del Presidente argentino, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1986; y CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, Siglo XXI editores, México D.F., 1998, decimocuarta edición (primera edición 1978).

[50] Para quien quiera consultarlo, empero, se recomienda la obra clásica de esta aproximación analítica, BARBER, James, The Presidential Character, Prentice Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1977.

carreras políticas de los gobernantes que con las investigaciones de tipo comparativo -estático o dinámico- entre elites y masas. En otras palabras, mientras los "elitistas" pretenden explicar por qué unos y no otros han sido elegidos o seleccionados para cargos gubernamentales, superando ciertos obstáculos o barreras -fundamentalmente de naturaleza socioeconómica- que reducen en forma notoria el grupo de personas con posibilidades de ocupar una oficina ejecutiva, el enfoque "sociológico" sobre el ejecutivo intenta elucidar los canales de acceso a los más altos cargos gubernamentales y describir y comprender el perfil sociopolítico de sus ocupantes.

Los estudios encarados con la aplicación de este enfoque han sido promovidos en las últimas décadas principalmente por los integrantes de la comisión de investigación sobre elites políticas (*research committee on political elites*) de la IPSA (*International Political Science Association*) liderados por Mattei Dogan y Dwaine Marvick y, por otra parte, por Jean Blondel. Los avances más relevantes han sido propuestos en estudios comparados, como los de los citados Dogan y Marvick y el tercer volumen de la serie de estudios empíricos comparados (*cross-national empirical studies*) sobre ejecutivos dirigida por Blondel[51]. También pueden señalarse unos cuantos estudios de caso, tanto sobre regímenes democráticos como autoritarios[52].

En general, la gran mayoría de los trabajos adscriptos a este enfoque se dedican a la elite política parlamentaria antes que a los ocupantes de puestos ejecutivos nacionales. Este sesgo analítico obedece a dos motivos. El primero es simplemente numérico: a excepción de los Estados Unidos, las naciones desarrolladas han adoptado formas parlamentarias de gobierno, donde el gabinete es -en términos estrictos- una comisión designada entre los propios miembros del legislativo. El segundo es conceptual: los investigadores consideran a los miembros de las legislaturas como más abiertos a la diversidad de orígenes y experiencias y por lo tanto, al

---

51 Véase DOGAN, Mattei (editor), Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies, Westview Press, Boulder, 1989; DOGAN, Mattei, & MARVICK, Dwaine (eds.), Gateways to Power: Leadership Selection in Pluralist Democracies, Walter de Gruyster, Berlin y Nueva York, 1988; y BLONDEL, Jean, Government Ministers in the Contemporary World, Sage, Londres, 1985.

52 Para regímenes democráticos, véase DOGAN, Mattei, *"How to Become a Cabinet Minister in France"*, en Comparative Politcs, volumen 12, Nro. 1, octubre 1979, DOGAN, Mattei, *"La sélection des ministres en Italie: dix règles non-écrites"*, en International Political Science Review, volumen 2, número 2, 1981, págs. 189-209, y TOMITA, Nobuo; BAERWALD, Hans & NAKAMURA, Akira, *"Prerequisites to ministerial careers in Japan 1885-1980"*, en International Political Science Review, volumen 2, número 2, 1981, págs. 235-256. Para los casos autoritarios, LEWIS, Paul H., *"The Spanish ministerial elite. 1938-69"*, en Comparative Politics, 5 (1), 1972, págs. 564-578, y LEWIS, Paul H., *"Salazar's ministerial elite. 1936-68"*, en Journal of Politics, 40 (3), 1978, págs. 622-647.

parlamento como un ámbito institucional más proclive a registrar cambios societales y variaciones en el grado de representatividad de los políticos.

Sobre América Latina, los estudios tributarios de este enfoque han sido escasos tanto para una como para otra institución y limitados a unos pocos países[53]. Para la Argentina, las referencias son dos obras fundadoras de la sociología política local las que, sin embargo, no han encontrado seguidores en esta línea de análisis[54].

Los principales problemas que presenta este tipo de estudio son tres: a) la tendencia a sobrestimar el impacto de las estructuras políticas (régimen político, instituciones de gobierno, reglas electorales) sobre la composición de la elite gobernante, b) la inclinación a explicar el comportamiento de esta elite a partir de su extracción social, y c) el interés excesivo en "quiénes gobiernan" en desmedro de la cuestión de "cómo gobiernan". Los dos primeros constituyen importantes limitaciones para el estudio comparado de dos o más países o el análisis de un caso en distintos períodos históricos, mientras que el tercero es una barrera significativa para ampliar los conocimientos sobre la temática.

Por su lado, el enfoque institucional es heredero de la tradición de las obras clásicas del liberalismo político como De l'esprit des lois y The Federalist y, más cerca en el tiempo, de los padres fundadores del análisis institucional comparado (*cross-institutional analysis*): Karl Loewenstein, Carl Friedrich y Herman Finer, entre otros. El objeto de estudio es el gobierno, las preguntas fundamentales son "¿cómo se organiza el gobierno?", "¿cómo funciona el gobierno?" y los conceptos clave son todos aquellos que definen el diseño institucional (*institutional design*) o intervienen en el proceso de gobierno (*governmental process*).

---

53 Para el ejecutivo mexicano, véase los estudios de Rogelio HERNANDEZ RODRIGUEZ, Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982, FLACSO, México D.F., 1985; *"Los hombres del presidente De la Madrid"*, en Foro Internacional N° 109, julio-septiembre de 1987; y *"Preparación y movilidad de los funcionarios de la administración pública mexicana"*, en Estudios Sociológicos, Vol. XI N° 132, El Colegio de México, mayo-agosto de 1993, págs. 445 a 473; y la clásica obra de SMITH, Peter H., Los laberintos del poder: el reclutamiento de las elites políticas en México, 1900-1971, El Colegio de México, México D.F., 1981. Para el caso chileno, véase REHREN, Alfredo, *"La organización de la presidencia y el proceso político chileno"*, en Revista de Ciencia Política Vol. XIX, Nro. 2, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1998, págs. 89-124.

54 Nos referimos a DE IMAZ, José Luis, Los que mandan, El Coloquio, Buenos Aires, 1977 (11 ma. edición), capítulos I y II, y CANTÓN, Darío, El Parlamento argentino en épocas de cambio: 1890, 1916 y 1946, Editorial del Instituto, Buenos Aires, 1966. El estudio de De Imaz distingue origen, filiación partidaria, pertenencia a entidades sociales y canal de reclutamiento como ministro del ejecutivo nacional. A partir de estas variables, el autor señala la existencia de distintos elencos ministeriales en un lapso de veinticinco años (1936-1961).

Dentro de este enfoque, las contribuciones teóricas y las investigaciones empíricas sobre las instituciones ejecutivas alcanzan un número importante (tanto estudios de caso como trabajos de tipo comparativo), entre los cuales se destacan las obras individuales y colectivas dirigidas por Jean Blondel y las de otros estudiosos europeos[55]. El universo bajo análisis desde esta aproximación es amplio e incluye las democracias continentales europeas, los gobiernos de gabinete según el "modelo Westminster", los Estados Unidos, Japón e Israel. Una vez más, América Latina no se encuentra entre las áreas de interés[56].

La principal limitación que se le señala a este enfoque es que el excesivo énfasis en las variables institucionales restringe las posibilidades de explicar el cambio aún dentro del mismo entramado político.

Por último, el enfoque "liderista" no se concentra en "quién gobierna" o en "cómo se organiza y funciona el gobierno", sino en "cómo se lidera" o, más directamente, en el liderazgo (*leadership*). En otras palabras, el énfasis de esta aproximación al fenómeno en estudio está dirigido hacia el mismo ejercicio del liderazgo, dejando en segundo plano las cualidades sociopolíticas de quien lo posee o las reglas que enmarcan y limitan su accionar.

---

55 Véase BLONDEL, Jean, World Leaders. Heads of Government in the Postwar Period, Sage, Londres, 1980; BLONDEL, Jean, Comparative Government. An Introduction, Philip Allan, Londres, 1990, especialmente capítulo 18: *"The national executive"*; BLONDEL, Jean & MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (eds.), Cabinets in Western Europe, Macmillan, Londres, 1988; BLONDEL, Jean & MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (eds.), Governing Together. The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets, Martin's Press, Nueva York, 1993; FABBRINI, Sergio & VASALLO, Salvatore, Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee, Laterza, Bari, 1999; y JONES, George William (editor), West European Prime Ministers, Frank Cass & Co. Ltd, Londres, 1991 (los estudios incluidos en esta obra aparecieron publicados con anterioridad como un número temático especial, *"West European Prime Ministers"*, en West European Politics, Vol. 14, Nro. 2, 1991).

56 El único trabajo comparativo sobre la región es el de SUÁREZ, Waldino Cleto, *"El gabinete en América Latina: organización y cambio"*, en Contribuciones, año II (5), número 1 (5), KAS-CIEDLA, Buenos Aires, enero-marzo de 1985. Para el caso peruano desde esta aproximación, véase RONCAGLIOLO, Rafael, *"El Primer Ministro en Perú: ¿institución o retórica?"*, en NOHLEN, Dieter & FERNANDEZ BAEZA, Mario (comps.), Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1988. Para algunos apuntes a partir de este enfoque sobre el caso argentino, véase MOLINELLI, N. Guillermo; PALANZA, M. Valeria & SIN, Gisela, Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 1999. Para un estudio específico sobre la organización de la presidencia, véase BONIFACIO, Alberto & SALA, Eduardo, *"Diseño organizacional de la presidencia en la Argentina 1943-1983"*, INAP, Buenos Aires, s/f.

De este modo, el enfoque encara el análisis de una variada lista de aspectos, tales como los fundamentos o bases del liderazgo político, la concepción del mando por el líder, el estilo o modalidad del liderazgo y la organización de los adeptos y subordinados.

Los estudios sobre el liderazgo reconocen una inspiración común en los tipos ideales de dominación acuñados por Max Weber o aun, si se adopta un criterio inclusivo más amplio, en Il Principe de Niccolò Machiavelli; pero a diferencia de los otros dos enfoques, no constituyen un grupo de trabajos más o menos homogéneo, ni se caracterizan por aportar importantes esfuerzos de sistematización teórica o de estudios comparados.

Por ello, las obras más representativas de este enfoque son de tipo conceptual-abstracto, antes que explicativo-empírico[57]. Aunque el enfoque liderista puede presentarse también como una vía o recurso metodológico elegido por algunos investigadores de un caso para sortear las limitaciones propias de los enfoques "sociológico" e "institucional". En efecto, es frecuente notar su influencia en trabajos encarados desde otro enfoque, generalmente en aquellos dedicados a los Estados Unidos, la nación más propensa -como señalaba Max Weber- a la democracia cesarístico-plebiscitaria[58].

En el estudio que propone esta tesis, la elección de enfoque recae en el que se ha denominado como "institucional". Sin embargo, consciente de las limitaciones de éste, el estudio también plantea aprovechar las herramientas metodológicas y analíticas que proporcionan los otros dos enfoques.

De este modo, la aproximación al tema propuesto se concentra principalmente en los arreglos institucionales, sus efectos y su rendimiento, pero no descuida el análisis de las implicancias para éstos del perfil socio-político de los ocupantes de/de los cargo/s bajo estudio y de las características del liderazgo presidencial.

No existen antecedentes para el caso argentino de iniciativas de este tipo que abarquen el período propuesto en esta tesis. Las investigaciones existentes adscriben a un solo enfoque,

---

57 Véase, por ejemplo, BURNS, James MacGregor, Leadership, Harper y Row, Nueva York, 1978; y BLONDEL, Jean, Political Leadership. Towards a General Analysis, Sage, Londres, 1987.

58 Por ello no es casual que los estudiosos europeos que abrevan en este enfoque tomen como un punto de refrencia de sus obras a los Estados Unidos. Véase, por ejemplo, CAVALLI, Luciano, Governo del leader e regime dei partiti, Il Mulino, Bolonia, 1992. FABBRINI, Sergio, Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee, Laterza, Bari, 1999.

se limitan a períodos más breves o encaran sólo parcialmente el estudio de la institución ejecutiva[59].

2.2.3. Excursus sobre la teoría de las coaliciones

Para concluir con este capítulo de justificación temática y revisión metodológica, unos párrafos adicionales sobre la "teoría de las coaliciones", propuesta por ciertos académicos para analizar algunos aspectos de los ejecutivos contemporáneos.

La teoría de las coaliciones tiene como punto de referencia el trabajo seminal de William Riker[60]. Esta teoría registra una importante difusión y consolidación en los últimos años, en consonancia con la creciente adopción de enfoques económicos y de la elección racional (*rational choice*) para el estudio de la política[61].

Si bien la teoría de las coaliciones concentra su aplicación en democracias parlamentarias, la acumulación de evidencia empírica y la formalización de generalizaciones teóricas sobre los procesos de conformación y mantenimiento de coaliciones de gobierno puede

---

[59] Como ejemplo de un estudio a partir de un solo enfoque, véase el citado trabajo de José DE IMAZ, el único encarado desde el enfoque sociológico con una perspectiva comparada de varios períodos históricos, pero ya lejano en el tiempo. Desde un enfoque también sociológico, pero sólo para los regímenes autoritarios, véase ROMERO, Raúl José, Fuerzas Armadas. La alternativa de la derecha para el acceso al poder (1930-1976), Editorial Nueva Mayoría, Buenos Aires, 2001 (1era. edición 1998). Sólo sobre el último régimen militar, pero con pretensiones más amplias que la investigación anterior, GARCÍA DELGADO, Daniel & STILETANO, Marcelo, *"La participación de los militares en los nuevos autoritarismos: la Argentina del "proceso" (1976-1983)"*, en Opciones Nro. 14, CERC, Santiago de Chile, mayo-agosto de 1988. Un trabajo que combina distintos enfoques y se detiene en un período bastante prolongado, pero que sólo abarca una porción muy reducida -aunque cada vez más estratégica- de la institución presidencial, es el de BARRESI, Mariana, *"Secretarios de Prensa en los Estados Unidos y en la Argentina"*, en DE MASI, Oscar Andrés (compilador), Comunicación gubernamental, Paidós, Buenos Aires, 2001.

[60] RIKER, William, The Theory of Political Coalitions, Yale University Press, New Haven, 1962.

[61] Entre las obras más significativas de la teoría de las coaliciones puede citarse a DE SWAAN, Abram, Coalition Theories and Cabinet Formation. A study of formal theories of coalition formation applied to nine european parliaments after 1918, Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam, 1973; DODD, Lawrence C., Coalitions in Parliamentary Government, Princeton University Press, Princeton, 1976; LUEBBERT, Gregory, Comparative Democracy: Policy Making and Government Coalitions in Europe and Israel, Columbia University Press, Nueva York, 1986; LAVER, Michael J. & SCHOFIELD, Norman, Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe, Oxford University Press , New York, 1990; y LAVER, Michael & SHEPSLE, Kenneth A. (editores), Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

ser aprovechado como base para la construcción de modelos similares relativos a democracias presidenciales, tal como lo remarcan contribuciones recientes[62].

Sin embargo, a pesar de lo señalado, la teoría de las coaliciones presenta dos importantes limitaciones de diversa índole que justifican su exclusión como herramienta metodológica y teórica en esta tesis.

La primera es que la teoría de las coaliciones se concentra sólo en un aspecto muy limitado del poder ejecutivo o gobierno: su formación. En efecto, los conceptos mismos de coalición (*coalition*), gobiernos mayoritarios o minoritarios (*majority/minority governments*), principio del tamaño (*size principle*), negociación (*bargaining*), retribución o compensación (*pay-off*) y espacio político (*policy space*) se refieren exclusivamente a la construcción, mantenimiento y caída de los gabinetes de ministros, sin preocuparse por otros arreglos o procesos ejecutivos o gubernamentales, como sí lo hacen los mencionados enfoques "sociológico", "institucional" y "liderista".

La segunda es que la gran mayoría de los trabajos adscriptos a la teoría de las coaliciones manifiestan una notoria tendencia a soslayar significativos aspectos históricos, institucionales o contextuales, considerando al jefe del ejecutivo (el primer ministro o el presidente según el caso) en condiciones de absoluta libertad para formar su gobierno, lo cual limita o empobrece la consistencia, el valor o los alcances de sus contribuciones.

---

62 Véase DEHEZA, Grace Ivana, *"Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur"*, Tesis de Doctorado, Instituto Universitario Europeo, Florencia, febrero de 1997; DEHEZA, Grace Ivana, *"Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur"*, en NOHLEN, Dieter & FERNÁNDEZ BAEZA, Mario (eds.), El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1998; y AMORIM NETO, Octavio, *"Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers"*, Tesis de Doctorado, University of California, San Diego, 1998.

3 El poder ejecutivo: una introducción a su estudio

3.1- El Ejecutivo: origen, significado y evolución de un concepto.

"Ejecutivo" o "poder ejecutivo", cuya etimología se remonta al latín *exsequi* ("seguir hasta el final", "consumar", "cumplir"), es uno de los términos más familiares en el campo de la teoría política y constitucional moderna pero, al mismo tiempo, uno de los más difíciles de precisar. Ocurre que a diferencia de otros conceptos a él vinculados -como el de "poder legislativo" o "poder judicial"-, una explicación realista del papel y de los alcances del ejecutivo no puede ser formulada a partir de una función específica, unos procedimientos característicos o un método uniforme. Todo intento de definición tropieza con un objeto versátil, flexible y multifacético, mientras que la relación entre las unidades de estudio disponibles registra importantes brechas de continuidad ideal. ¿Qué guardan en común, por ejemplo, las instituciones asentadas tradicionalmente en la *White House*, el Quirinale y 10 Downing Street? ¿Hasta dónde puede asignársele un mismo rótulo a las atribuciones de los mandatarios residentes en el Kremlin, la Casa Rosada y el *Palais Elysée*? ¿Cómo explicar con idénticos términos las responsabilidades -exclusivas o compartidas- de Guillermo I de Hohenzollern y Otto von Bismarck, Paul von Hindenburg y Heinrich Bruning, Theodor Heuss y Konrad Adenauer, a lo largo de un siglo de la vida política alemana?

Por ello, toda aproximación analítica al poder ejecutivo requiere al menos de una somera revisión histórica de su origen y desarrollo conceptual, a partir de la cual resultan más comprensibles los problemas para su definición y más fácil el abordaje de sus múltiples facetas y funciones y de su significado en la actualidad.

Al respecto, cabe señalar que la actual noción de poder ejecutivo se asocia con las concepciones generales del buen gobierno propias de la tradición jurídico-política iniciada por el movimiento liberal contra el absolutismo monárquico, emergente en Europa occidental hacia los siglos XVII y XVIII; pero también con la evolución de los usos y costumbres relativas al ejercicio del poder soberano en el Viejo Continente durante más de quinientos años[63].

---

63 Para una verdadera "genealogía" de la idea de ejecutivo que se remonta hasta una noción de éste muy diferente de la actual, véase GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, El gobierno en acción. Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental, Cuadernos y debates N° 57, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

En efecto, en los antecedentes de este concepto se combinan esfuerzos teóricos y experiencias concretas, creaciones institucionales conscientes y prácticas accidentales o sin vínculo con reflexión alguna, el énfasis normativo y la solución pragmática o empírica. Y en esta compleja amalgama resultan de mención insoslayable tanto los aportes de John Locke, las contribuciones del barón de Montesquieu y el juicio de los responsables de The Federalist, como los respectivos trasfondos socio-políticos sobre el que estos autores difunden sus ideas[64].

A grandes rasgos, puede decirse que el poder ejecutivo se moldea, entonces, a partir del desenlace de las sucesivas luchas entre el parlamento y la Corona en Inglaterra, de la impronta absolutista de Luis XIV y las contradicciones de Luis XV en Francia, y de la tradición de autogobierno (*self-government*) y las transformaciones durante el proceso independentista en las colonias inglesas en América del Norte; como así también de los diversos intentos de generalización teórica resultantes de estos acontecimientos, presentes en los clásicos principios del *"gobierno limitado"* y la *"separación de poderes"*.

Estos principios, quizá más promotores o justificativos que explicativos de la situación imperante en la época, se dirigían a un objetivo preciso: la conquista de ciertas garantías acuñadas en la simple expresión *"gobierno de las leyes"* (o, más cerca en el tiempo, *"Estado de derecho"*). El primero suponía la supremacía de la norma -siempre de caracter general- por encima de la voluntad de los hombres y, por ende, la sujeción de la conducta de los miembros de una comunidad a lo prescrito formalmente. El segundo sostenía que la preservación de la libertad individual sólo podía asegurarse mediante la limitación normativa de la acción de la autoridad y la división del poder entre distintos órganos de gobierno, de modo de disipar las posibilidades de abusos y alentar un control recíproco entre los gobernantes. Y ambos, en consecuencia, reconocían a la función legislativa como la fundamental entre las atribuciones conferidas a las instituciones de gobierno.

La separación de los poderes estatales no constituía una originalidad en la tradición de la teoría política, puesto que tal arreglo ya había sido instaurado y practicado en el pasado por

---

64 LOCKE, John, Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil, Alianza Editorial, Madrid, 1990. Versión original: The Second Treatise of Civil Government. An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government, 1690; MONTESQUIEU, Del espíritu de las leyes, Ediciones Orbis-Hyspamérica, Buenos Aires, 1984, dos tomos. Título original: De l'esprit des lois, 1748; y HAMILTON, Alexander; MADISON, James & JAY, John, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1987, cuarta reimpresión de la primera impresión en castellano. Edición original: The Federalist; a Commentary on the Constitution of the United States, 1780.

distintos pueblos y tratado *in extenso* por filósofos y pensadores desde la Antigüedad, pero sí era nuevo el sentido por el cual se instituía tal fragmentación.

Por ejemplo, en The Second Treatise of Civil Government John Locke fundamenta la subordinación de los hombres a un poder político como única manera de preservar los derechos individuales. Sin embargo, según este autor, esa aceptación de un dominio debía darse dentro de leyes establecidas que, entre otros puntos, dividiesen el poder para evitar el ejercicio despótico o arbitrario del mismo. Locke distingue así cuatro *"poderes"*, legislativo (al que califica como *"supremo"*, *"sagrado"*, *"inalterable"* e *"indelegable"*), ejecutivo, federativo y de prerrogativa, adjudicando el primero a la tradicional fórmula *"King in parliament"* y los otros tres, de jerarquía notoriamente subordinada, al monarca y su consejo. La concentración de las facultades de *"ejecución de las leyes municipales de la comunidad"* (poder ejecutivo) y de *"hacer la guerra y la paz, de establecer ligas y alianzas, y de realizar tratos con todas las personas y comunidades fuera del Estado"* (poder federativo) en idénticas manos se justificaba, empero, por razones prácticas y de conveniencia pública[65].

No obstante, en el pensamiento de Locke la idea de *"ejecución"* todavía permanece asociada a la noción medieval de aplicación de la ley por los tribunales, las instituciones de justicia o el supremo magistrado -el Rey- antes que a la idea de un proceso de índole administrativa. Este concepto se remonta a las más reconocidas tradiciones feudales, las que reconocían al príncipe soberano como el último intérprete del derecho. Asesorado por sus consejeros, el monarca satisfacía los reclamos de justicia recordando, deduciendo o complementando la ley, que no era otra cosa que los usos y costumbres de los antepasados (*common law*). El cambio hacia una concepción moderna recién se opera con el barón de Montesquieu, a quien corresponde un particular análisis de la constitución inglesa en De l'esprit des lois, obra que se convertirá en la versión más difundida del principio de *"separación de poderes"*[66].

---

65 LOCKE, John, Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil, Alianza Editorial, Madrid, 1990, especialmente capítulos 10 a 14. Versión original: The Second Treatise of Civil Government. An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government, 1690.

66 VIEL, Maurice, voz *"separación de poderes"*, en BOGDANOR, Vernon (editor), Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991. Edición original: The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions, Basil Blackwell, Oxford, 1987); y FRIEDRICH, Carl, Teoría y realidad de la organización constitucional democrática, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1946, capítulo X: *"La separación de poderes"*.

En efecto, en este estudio Montesquieu renombra al poder ejecutivo concebido por Locke con el título de *"poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil"* o *"poder judicial"* (mediante el cual se *"castiga delitos o juzga las diferencias entre particulares"*), (re)construye un nuevo poder ejecutivo que comprende -en términos de Locke- el poder federativo y la prerrogativa, y plantea la conocida división tripartita del poder. La titularidad de este ejecutivo reformulado, que *"dispone de la guerra y la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones"*, es reconocida al monarca por las necesidades de acción rápida inherentes a tal poder y porque éste es mejor administrado por una persona que por varias. Asimismo, en este armazón institucional el ejecutivo también participa en la legislación a través de su *"facultad de impedir"* (*pouvoir d'empêcher*), sin que ésto altere la idea de que el proceso político todo y su operación práctica están atravesados por el principio de división, puesto que *"Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares"*[67].

Mientras que el rechazo de Locke a la monarquía absoluta reflejaba el ideario *whig* triunfante en la Gloriosa Revolución de 1688, la descripción de la "equilibrada" constitución inglesa en la obra de Montesquieu, particularmente de su esquema de ejercicio del poder mediante la participación de los distintos estamentos del reino, encontró en una Francia padeciente de la mala administración de Luis XVI el terreno fecundo para su imitación, por fin concretada en su forma más extremista tras la convocatoria a los Estados Generales y la Revolución de 1789.

Estas mismas reflexiones, recibidas con entusiasmo en las colonias inglesas en el Nuevo Continente puesto que reconocían cierta similitud con las instituciones de gobierno local, merecieron una nueva y radical exposición en suelo americano tras las restricciones imperiales decretadas por Jorge III entre 1760 y 1770, los consecuentes movimientos revolucionarios contra la metrópoli, el fervor constitucional de los primeros años de la nación y el ejercicio de un poder casi ilimitado por parte de las respectivas asambleas legislativas estaduales.

La nueva interpretación alcanzó forma sistemática en The Federalist, una obra colectiva en donde se entremezclan en forma singular opuestos principios de organización política. En

---

67 MONTESQUIEU, Del espíritu de las leyes, Ediciones Orbis-Hyspamérica, Buenos Aires, 1984 (1748), tomo I, Libro XI, Capítulo VI: *"De la constitución de Inglaterra"*. Título original: De l'esprit des lois.

ella, la idea de poder ejecutivo se debate entre el rechazo al principio monárquico por sus potenciales inclinaciones hacia el despotismo y la necesidad de frenar los abusos de los gobiernos asamblearios; entre el reclamo por un gobierno más fuerte para repeler al ataque extranjero y aplastar las revueltas domésticas y la defensa de la autonomía de las ex-colonias comprometidas ahora en una "perpetua unión". El resultado constituye la más original invención de la teoría política moderna: la institución presidencial[68].

Los convencionales reunidos en Filadelfia en 1787 reproducen la concepción del poder ejecutivo de Montesquieu, pero vaciándola en un molde republicano y, al mismo tiempo, le otorgan una organización hasta entonces desconocida al enumerar en forma metódica sus atribuciones. La creación acuñada en el histórico Artículo II, empero, se mantiene en un *status* relegado frente al parlamento: la más estricta *"separación de poderes"*, asegurada mediante un complejo sistema de *"frenos y contrapesos"* (*"checks and balances"*), reconoce explícitamente la supremacía del poder legislativo, el cual es presentado en primer término en el nuevo ordenamiento constitucional.

Más allá de las innovaciones y las continuidades, la tradición liberal se conserva intacta. *"La acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía"*[69].

En suma, los orígenes del ejecutivo moderno coinciden con un movimiento político en donde convergen, por un lado, la afirmación de la unidad del poder estatal bajo la condición de Estado-nación y, por el otro, la consolidación de una doctrina que pretende circunscribir el poder público y dividir su ejercicio como último resguardo de las libertades individuales. Y en este proceso, nuevas instituciones como los parlamentos electivos y los tribunales o cortes de justicia se separan en forma definitiva de un poder hasta entonces soberano, absoluto e indiviso, apropiadamente identificado con el bíblico Leviatán.

---

68 Véase HAMILTON, Alexander; MADISON, James & JAY, John, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1987, LXVII a LXXVII.

69 HAMILTON, Alexander; MADISON, James & JAY, John, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1987, XLVII, págs. 204-205.

La génesis teórico-conceptual del ejecutivo se funda en el intento de mutilación, más normativo que práctico, del monstruo hobbesiano, en el enfático deseo racionalista de distinguir con precisión una serie de funciones y los respectivos órganos encargados de cumplirlas. Este ímpetu es explícito y tajante en cuanto a la naturaleza de los poderes y el correspondiente papel que se les asigna: la legislación y los tribunales, depositarios de una función formal y universal, se diferencian de la coacción organizada o fuerza pública encargada de imponer el orden, respaldar la ley promulgada y las sentencias dictadas y asegurar la independencia exterior[70].

En la práctica, estas ideas avanzan en cuanto los parlamentos se afirman como creadores de un nuevo derecho en reemplazo del consuetudinario o se establecen como límite a la capacidad de la corona de "hacer" las leyes a discreción; a partir de entonces el soberano será despojado de sus facultades de *ius dare* (poder legislativo) y de *ius decire* (poder judicial). Así, con el tiempo, el ejecutivo se constituye como un poder residual, carente prácticamente de autonomía por su condición de simple garante coactivo de la norma y de las sentencias, cuya único resquicio discrecional queda reservado para el ambiguo, cambiante y ahora minimizado concepto de "prerrogativa regia". Precisamente, las siempre recordadas expresiones *"the King can do wrong"* y *"the King can not act alone"* simbolizan, ante todo, el deseo de la mínima intervención posible del monarca en las cuestiones de Estado.

Desde sus distintos lugares de origen, la doctrina se expande por todo el territorio americano y europeo, adoptando en menor o mayor medida los caracteres de los modelos normativos matrices: la experiencia parlamentaria inglesa, la constitución norteamericana y las primeras cartas constitucionales francesas.

En Europa, tal proceso se desarrolla en el contexto de la mutación del absolutismo a la monarquía constitucional y de ésta a la monarquía parlamentaria, durante una serie de cambios que no se verificaron en todos lados en igual tiempo y forma. La constitución española de 1812, la carta belga de 1831, el *Statuto Albertino* de 1848 y la constitución helvética de 1848 son algunos ejemplos que revelan en qué medida las influencias foráneas se combinaron con las particularidades de la política doméstica. De todas formas, y más allá de las diferencias, todos estos ensayos coinciden en demostrar su antipatía por el poder regio absoluto y la necesidad de restringirlo para garantizar la llamada "libertad del pueblo".

---

70 Para un tratamiento más amplio de esta cuestión, puede consultarse GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Revolución Francesa y Administración contemporánea, Taurus, Madrid, 1981, capítulos I, II y III.

En América Latina, por su parte, la voluntad de sancionar una carta constitucional que ordenara a las nuevas naciones emergentes se convirtió en la obsesión de los patriotas cuando tras el fervor independentista sobrevinieron las rivalidades, los conflictos y la anarquía política.

Sin embargo, la exitosa expansión de las concepciones liberales acerca de la organización del poder público en el siglo XIX, lejos de asegurar la inmutabilidad práctica y temporal de sus postulados, puso al desnudo ciertos límites teóricos y fácticos de las mismas. En efecto, a excepción del mundo anglosajón donde el antecedente es prácticamente desconocido, en el resto de los países la institución a cargo del poder ejecutivo -en teoría mínimo- heredó el cuerpo administrativo creado por las respectivas monarquías centralizadoras (funcionarios, burócratas y fuerzas armadas regulares). Y este aparato estatal, edificado por años bajo el viejo dominio imperial o real, resultaba más compatible con la idea de Estado absoluto propia del *Ancien Regime* que con los atributos asignados a un Estado gendarme o guardián acorde a la época decimonónica. Al encomendarse la responsabilidad de la burocracia pública al ejecutivo, este poder abandona en los hechos su condición de subordinado a nivel normativo para asumir un lugar central en la conducción de ciertos asuntos de Estado. Al mismo tiempo, en tanto cabeza de la administración, se redefine su naturaleza jurídica, ya que amplía notoriamente el campo de sus actividades, las que serán de aquí en más generales y particulares, de hecho y de derecho, formales y materiales[71].

Esta transformación se consolidará con el transcurso del tiempo, fundamentalmente a partir de la afirmación de la autoridad estatal a través de los principios de unidad de mando, jerarquía y especialización y de la notable expansión de la actividad administrativa frente a la legislativa. De esta forma, a pesar de su relativo éxito en el pasado, la noción original resultará cada vez más inadecuada para describir -y aún más para explicar- el conjunto de atribuciones asignadas o desempeñadas por las instituciones a cargo del "poder ejecutivo". Y esta limitación resultará más evidente tras los grandes cambios sociopolíticos de los siglos XIX y XX.

En primer lugar, por el derrumbamiento del mundo monárquico y la disolución de los ordenamientos jerárquicos o estamentales, dos factores fundamentales que animaban la construcción de Locke y Montesquieu. Desde la universalización del derecho de voto y el acceso de las masas a la política, la legitimidad democrática atraviesa a todas las estructuras de gobierno y la regla de la mayoría opera como principio decisorio. Los distintos arreglos

---

[71] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Revolución Francesa y Administración contemporánea, Taurus, Madrid, 1981, capítulos I, II y III.

ley 18416 de 1969 impuso a este ministerio la denominación de "Defensa", tal como se lo conoce en la actualidad.

Por último, los datos se presentan sólo a partir de 1916, por considerarse ésta la primera etapa político institucional del país en la que se cuenta con fuerzas armadas modernas y profesionales y, por lo tanto, con una carrera militar diferenciada y una cierta autonomía institucional. En efecto, como gestión clave para la modernización y profesionalización de las fuerzas armadas en la Argentina se distingue habitualmente a la del coronel Pablo Ricchieri, ministro de Guerra de Julio Roca entre 1900 y 1904. A partir de entonces, se desarrollan nuevos métodos de entrenamiento, se incorpora tecnología moderna y el criterio para el ascenso en la carrera cambia del favor político a la antigüedad, puesto que el control de las promociones pasa de la presidencia a una junta compuesta por militares.

El cuadro 28 presenta un panorama sobre la participación de los militares en gabinetes de gobiernos de facto. Se advierten diferencias significativas entre el golpe del '43 y el llamado Proceso de Reorganización Nacional por un lado, y el resto de las intervenciones militares por el otro. Parece existir una correspondencia importante entre una participación mayor de las fuerzas armadas en el régimen autoritario y una tendencia a designar como ministros a personal de esta institución. Tras el golpe de 1943, por ejemplo, por primera y única vez hombres provenientes de las fuerzas armadas se desempeñan como ministros en los despachos de Hacienda y de Relaciones Exteriores[264]. Entre las cuatro carteras de gobierno básicas (economía, defensa, relaciones exteriores, interior), estas dos podrían ser consideradas como una "área reservada" para el desempeño de civiles. Por su parte, entre los registros más bajos de participación militar sobresale el gobierno de Onganía, quizá por las propias características del proyecto político que pretendía encabezar este dictador.

Por su parte, el cuadro 29 proporciona información sobre la titularidad civil de los o del ministerio encargado de la defensa del país. En general, esta cartera ha sido históricamente sensible al parecer de las fuerzas armadas y su participación con un hombre perteneciente a sus filas como titular de ella puede ser considerada como una importante prerrogativa de los

---

264 Se trata de los casos de los cancilleres Alberto Gilbert y Orlando Peluffo (presidencias de Ramírez y Farrell, respectivamente) y de los ministros de Hacienda Ceferino Alonso Irigoyen y Amaro Alvaro en el gobierno de Farrell. Durante las presidencias de Lanusse y de Videla, también fueron cancilleres los aviadores Carlos Washington Pastor y Eduardo Mac Loughlin respectivamente, pero la cartera de Economía siempre estuvo a cargo de un civil.

institucionales, pensados en el pasado para mantener el equilibrio socio-político entre la corona, la nobleza y el pueblo conservando las tradiciones y asegurando al mismo tiempo las bases de un orden económico emergente, perduran ahora como simples restricciones o reglas de procedimiento para el ejercicio del poder.

Segundo, porque la tajante distinción entre las funciones legislativa y ejecutiva pretendida por los modelos clásicos resultó en los hechos siempre difícil de practicar, pero lo es mucho más en las complejas y dinámicas sociedades de estos días que en las tradicionales comunidades de antaño.

En efecto, por un lado, el límite es borroso tanto cuando se trata de precisar el órgano encargado de la función (parlamento o ejecutivo) como el acto en sí (ley o decreto). Esta afirmación se basa en que, a excepción de los Estados Unidos y algunos otros presidencialismos latinoamericanos, las asambleas representativas contemporáneas se limitan a aprobar automáticamente las iniciativas de ley propuestas por el ejecutivo. El legislativo acepta la dirección del órgano ejecutivo reteniendo -en las formas- sólo la facultad de control. Al mismo tiempo, es más común la sanción de leyes formales que revelan un contenido material particular o sectorial (como, por ejemplo, las denominadas *leggine* en Italia o, en términos más amplios, las prácticas de *pork barrel* en los Estados Unidos), en evidente desviación respecto del caracter de universal que debiera cumplir toda norma surgida del parlamento. Asimismo, al reconocerse la potestad reglamentaria del ejecutivo se abrió una pequeña brecha para atentar contra el monopolio legislativo del congreso, dando lugar a fenómenos cada vez más frecuentes como la aprobación de *"leyes-marco"* (*loi-cadre* en Francia) o la *"delegación legislativa impropia"*, que convierten a ciertos decretos en verdaderas regulaciones de alcance general.

Por el otro, la irrupción de la política partidaria en el ocaso del siglo pasado ha desdibujado los límites y equilibrios institucionales pretendidos por los armazones constitucionales clásicos. La férrea disciplina de las representaciones legislativas ha desplazado inclusive la facultad de control -otrora en manos del parlamento- al interior de la organización partidaria, dando lugar al denominado "gobierno de partido" (*party government*)[72].

---

72 Para una de las primeras observaciones sistemáticas sobre la repercusión de la política partidaria en el esquema de la separación de poderes, véase DUVERGER, Maurice, Les Partis Politiques, Librairie Armand Colin, París, 1958. Versión castellana: Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1981.

Tercero y último, por la ampliación progresiva de las atribuciones asignadas al Estado. Las ideas liberales se gestaron entre la disolución de dominios menores y poco estructurados como principados y señoríos y el surgimiento y decadencia de grandes formas de dominación estatal. Su concepción del Estado era ante todo negativa, puesto que suponía áreas o esferas de la vida social inaccesibles al poder público. Sin haber sido preparadas para ello, las creaciones institucionales del liberalismo decimonónico afrontaron el ascenso y la consolidación del Estado Benefactor o de Bienestar (*Welfare State*), el pasaje de un ordenamiento jurídico basado en la espontaneidad racional y la autorregulación societal a otro caracterizado por la planificación y la intervención estatal activa en sectores tales como la economía, la educación, la salud, la vivienda y el trabajo. Esta redefinición del aparato estatal provocó el crecimiento de un tipo de regulación normativa más proclive a ser elaborado en las oficinas y agencias burocráticas que en las comisiones o el recinto parlamentario. Y esta verdadera inflación jurídica contribuyó a reforzar la autoridad de los órganos públicos de carácter administrativo.

En términos más o menos similares a lo expuesto se expresan distintos autores que examinan la vigencia de la doctrina de la "separación de poderes" en nuestros días, concluyendo en severos cuestionamientos hacia su permanencia o postulando lisa y llanamente su superación. Entre aquellos revisores de la clásica teoría, tal vez la formulación más interesante e influyente sobre el derecho y la ciencia política contemporánea corresponde a Karl Loewenstein, quien propone analizar la dinámica del poder en las actuales sociedades pluralistas de masas a partir de una nueva fragmentación tripartita -decisión política fundamental, ejecución de la decisión y control político- que rescata el espíritu del pensamiento liberal[73].

Visiones como ésta coinciden en señalar que la tradicional división del poder entre legislación, ejecución y jurisdicción debe ser complementada o reelaborada a la luz de una nueva y principal función: la "dirección política" o "gobierno". Conocida también con otras denominaciones (orientación política, *political leadership*, *indirizzo politico*, *Richtlinien der Politik*), ésta consistiría en la fijación y elaboración de una política o programa general según reclamos y prioridades y en la adopción de las medidas tendientes a plasmarla/o.

---

[73] LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1982, reimpresión de la segunda edición castellana de 1976, capítulo II: *"Sobre la anatomía del proceso gubernamental"*. La obra ha sido editada originalmente como Political Power and the Governmental Process, University of Chicago Press, Chicago, 1957.

Así, la conducción gubernamental comprendería un complejo de actos y medidas jurídicas, administrativas y políticas destinadas al logro de metas que abarca, entre otros procesos, la decisión por los líderes, la elaboración técnica por los especialistas, el debate y la aprobación legislativa con la intervención de ministros, parlamentarios y asesores y la ejecución por los funcionarios y burócratas.

Y más allá de su complejidad, sin embargo, bajo las condiciones actuales nadie podría negar que esta tarea de impulsar la resolución de los asuntos públicos a través de la maquinaria estatal le corresponde a las instituciones ejecutivas. Precisamente, las expresiones "ejecutivo" y "gobierno" -esta última en un sentido estricto- suelen emplearse hoy en día en forma indistinta para designar al órgano o institución encargada de decidir, dirigir, administrar y hacer cumplir las leyes.

En conclusión, aquello que en estos tiempos llamamos "poder ejecutivo" recibe su nombre de una función que, entre todas las que le corresponden jurídicamente o desempeña de hecho, quizá sea la menos importante desde el punto de vista material y no formal sobre la marcha del engranaje institucional, aplicar y hacer cumplir las leyes emanadas del brazo legislativo. En suma, la etiqueta "ejecutivo" se ajusta a los orígenes, pero ya no resulta útil para informar acerca del actual significado de aquello a lo que se aplica.

3.2- Forma de designación y duración del mandato del poder ejecutivo en las democracias contemporáneas.

"Todas las formas de gobierno y todos los territorios en los que han sido dominados los hombres han ejercido su autoridad por medio de una república o de un principado". La simple y terminante distinción que Niccoló Machiavelli acuñó más de quinientos años atrás continúa vigente, como principio orientador, para discernir las reglas y los procedimientos mediante los cuales se accede al mando -y se permanece en él- en los Estados soberanos contemporáneos[74]. Sin embargo, desde los escritos del florentino hasta nuestros días, la sucesión en el poder prácticamente ya no es un asunto que se dirima por la ley hereditaria o por el empleo de la violencia, sino que se resuelve por el veredicto popular expresado en elecciones; mientras que la legitimidad de los líderes -como producto de un proceso de secularización creciente- se

[74] Con estas palabras comienza el capítulo I de Il Principe.

encuentra ya desprovista de componentes divinos o religiosos y también, en parte, de los tradicionales.

Estas transformaciones han sido el resultado de un largo y complejo proceso evolutivo, donde el desarrollo -o la atrofia- de los métodos que conducen a la cima de las instituciones políticas ejecutivas se ha cimentado sobre la acumulación de numerosas experiencias históricas, cada una de las cuales ha influido de manera más o menos decisiva sobre la configuración que éstos exhiben en el presente.

De esta forma, el mecanismo de designación y la duración del mandato del poder ejecutivo en los actuales regímenes democrático-representativos, se encuentran íntimamente vinculadas con los dos principios de organización estatal heredados de las revoluciones liberales burguesas de los siglos XVII y XVIII: la monarquía constitucional y la república moderna. Los cambios impulsados por estas revoluciones se afirmaron a lo largo de las dos centurias posteriores, con la ampliación progresiva del derecho de sufragio hasta su carácter universal y la emergencia de la política liderada por los partidos de masas. En cuanto al poder ejecutivo, esta consolidación se observa particularmente en la definitiva división -ya sea formal o informal- entre dos jefaturas, la de Estado y la de gobierno.

En las naciones en las que aún sobrevive el principio monárquico, la jefatura de Estado constituye una dignidad de carácter hereditario y vitalicio basada, por lo tanto, en una legitimidad de tipo tradicional. Como señala Paolo Biscaretti di Ruffia, la ascensión al trono real se determina por una precedencia preestablecida e invariable fundada en una relación de parentesco, que opera automáticamente tras la muerte o abdicación del rey y no da lugar a períodos sin soberano (interregnos, del latín *interregnum*), tal como lo recuerdan los viejos aforismos *"the King never dies"* y *"le Roi est mort, vive le Roi!"*)[75] . En la política de hoy, tales características de orden jerárquico mantienen aún vivo cierto reconocimiento, por lo que la corona no es una mera reliquia histórica. En efecto, la tradición se sigue reflejando -aunque con distintas gradaciones- en la posición del monarca respecto de la burocracia estatal, en la cultura política de la nación y en las actitudes de la población respecto del poder y la autoridad. Bajo esta situación se ubican actualmente, entre otros países, el Reino Unido, Noruega, Suecia, Dinamarca, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Japón y España.

---

75 BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo, Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, Madrid, 1987, 3era. edición, pág. 439.

Por el contrario, en las repúblicas el jefe de Estado es consagrado directamente por el voto popular en comicios libres o designado en forma especial por un órgano *ad hoc* (integrado, en general, por miembros comprometidos de antemano) o por el parlamento, es decir por cuerpos igualmente revestidos por una legitimidad democrática y atravesados por una voluntad o delegación expresa. Esta existencia de un jefe de Estado de naturaleza electiva, percibida hoy en día como algo común, no lo era en absoluto en 1787, fecha en que así lo decidieron por primera vez los constituyentes reunidos en Filadelfia. Hasta ese momento, el mundo moderno no registraba ningún antecedente semejante.

Asimismo, en el caso de las naciones organizadas bajo la forma republicana, quien desempeña la jefatura de Estado, el presidente, se encuentra limitado en su mandato por el principio de periodicidad de funciones o, en otras palabras, por el carácter temporal del cargo.

En este aspecto, la Constitución de los Estados Unidos primero y, más tarde, los fundamentos de la Revolución Francesa, se convirtieron en sucesivas etapas históricas en la guía orientadora de constituyentes y líderes políticos de distintas latitudes que decidieron abrazar la causa republicana al momento de (re)organizar sus respectivas naciones. Así, por ejemplo, en el siglo XIX el "modelo de Filadelfia" inspiró a los pueblos americanos sometidos al dominio español, los cuales adoptaron -sin excepción- casi idénticas disposiciones relativas a una jefatura de Estado electa por el pueblo, fija o casi inamovible durante un plazo preestablecido, y renovable en forma periódica.

La adhesión a estas ideas, sin embargo, encontró en el Decimonono una serie de resistencias difíciles de salvar. En Francia, por ejemplo, la experiencia de Napoleón III sembraría la desconfianza hacia un presidente con ribetes plebiscitarios por más de un siglo. En verdad, una auténtica elección popular del presidente sólo se registró en los Estados Unidos tras el advenimiento de la denominada "era jacksoniana". En América Latina, al igual que en el país del norte durante la etapa de la política de notables, la competencia por el poder asumió formas oligárquicas o restrictivas las que, a diferencia de aquél, se prolongaron por una considerable extensión de tiempo.

Por otra parte, la expansión geográfica de la organización de nuevos estados sobre la base de los valores republicanos se detuvo completamente hacia mediados del siglo XIX. Fortalecida en el escenario europeo, la restauración monárquica se impuso con vigor y las prácticas republicanas -ejercidas en una amplia gama de matices- se limitaron entonces casi exclusivamente a las naciones soberanas del Nuevo Continente (con la notable excepción de

Brasil, que históricamente nació como imperio, en forma tardía adoptó la república y recién zanjó la cuestión en nuestros noventa mediante una consulta cívica).

La consagración popular de la cabeza del Estado recién cobrará nuevos bríos con el advenimiento del siglo XX. Pero en este caso el arreglo estará vinculado no sólo con la adhesión a principios republicanos sino que, de acuerdo al período histórico de que se trate, se combinará con otros significados tales como la reafirmación de una voluntad independentista, el quiebre definitivo con un "viejo orden" (basado, según el caso, en fundamentos jerárquicos, autoritarios u hegemónicos a nivel etno-cultural), la (re)construcción de una legitimidad democrática o la encarnación institucional de una identidad nacional.

En Europa, el reflujo abarca desde las jóvenes repúblicas emergentes tras el descalabro de vastos dominios imperiales hacia el fin de la primera guerra mundial (Finlandia (1919), Alemania de Weimar (1919) y Austria (1920/29)), hasta la miríada de nacionalidades florecientes luego de la caída del Muro de Berlín (1989). En todos los casos, el debate acerca del procedimiento para la designación del jefe de Estado reavivó idénticas disputas entre monárquicos y republicanos (o entre conservadores y progresistas), arribándose generalmente a soluciones de compromiso en las respectivas convenciones constituyentes.

En Finlandia, la constitución estableció que la proclamación del presidente recaería en trescientos grandes electores escogidos por sufragio popular. El mecanismo contemplaba tres votaciones: en las dos primeras se exigía una mayoría absoluta y se posibilitaban candidaturas libres, y en la tercera éstas se restringían a los dos más votados en las anteriores. Durante mucho tiempo, el experimento finés constituyó un caso único entre las elecciones de segundo grado celebradas tras el surgimiento y la consolidación de la democracia de partidos, ya que los electores se manejaban con gran autonomía para designar al jefe de Estado, exhibiendo una notable ausencia de compromisos político-ideológicos. Sin embargo, desde la última década, la elección ha experimentado algunos cambios: ahora se vota tanto por candidatos como por electores y el colegio sólo se reúne si ninguno de aquéllos obtiene una mayoría absoluta de sufragios.

En su momento, las repúblicas weimariana y austríaca resolvieron la cuestión de la elección presidencial inclinándose igualmente con acentuada tendencia hacia una más efectiva participación ciudadana. Redactadas bajo la influencia de juristas y teóricos políticos como Hans Kelsen, Hugo Preuss y Max Weber, las constituciones de ambos países establecieron un sistema de elección directa por más de la mitad de los votos populares, previendo una eventual

segunda vuelta ante la ausencia de este requisito en la primera. Las convulsiones políticas en la entreguerra, la anexión del Estado por los nazis en 1938 y la ocupación del país por las fuerzas aliadas hasta 1955, postergaron en Austria la práctica de estos arreglos por tres décadas pero, desde entonces, las disposiciones constitucionales se han cumplido rigurosamente. Por el contrario, el derrumbe de Weimar limitó en Alemania la experiencia de un presidente electo por el pueblo a un único caso, el de Paul von Hindenburg[76] .

Como ya se ha señalado, en el Viejo Continente la investidura popular del jefe de Estado también constituyó una salida para naciones emergentes tras un proceso independentista - revolucionario o pactado- contra una potencia monárquica. Este procedimiento coadyuvaba a reforzar la legitimidad de las instituciones políticas recién instauradas, ya que al tiempo que cortaba de raíz las fuentes del poder propias del antiguo dominio real, establecía cierta continuidad simbólica entre ambas soberanías. Tal es el caso, por ejemplo, de Irlanda (1937) y de Islandia (1944).

Una combinación -en dosis variables- de los procesos enumerados respecto de la figura presidencial, su significado y su forma de nombramiento, parece estar desarrollándose tanto en los países europeos antaño pertenecientes al mundo comunista, como en los nuevos Estados emergentes tras conflictos etno-culturales de larga data. En efecto, la mayoría de las naciones que alguna vez formaron parte de la Unión Soviética o de la Federación de Yugoslavia se decidieron por la elección directa del primer mandatario, lo mismo que Polonia, Rumania y Bulgaria entre las de Europa oriental.

Entre los casos de designación de la cabeza del Estado por voluntad popular, una atención especial merece la Quinta República francesa, tanto por las particularidades históricas que la llevaron a adoptar tal procedimiento, como por su carácter paradigmático en el campo de la ciencia política y el derecho constitucional comparado.

El ejemplo francés se distingue del resto de las experiencias europeas por la incidencia decisiva de las cuestiones domésticas en la determinación del armazón constitucional, tanto de aquellas arrastradas por el peso de la tradición como por las derivadas de problemas de estricto caracter coyuntural. En efecto, el procedimiento para la consagración del presidente galo - esbozado en 1958 y remarcado por fin en 1962- combina en forma excepcional tendencias

---

[76] El primer jefe de Estado de Weimar, Friedrich Ebert accedió al cargo en 1919 no por elección popular, sino por designación de la Asamblea Constituyente.

históricamente antagónicas (monarquía vs. república, autoritarismo vs. democracia, regímenes de asamblea vs. monocracias), el intento por reforzar las instituciones ejecutivas crónicamente inestables de la Tercera y Cuarta repúblicas, y el pensamiento y la voluntad de un hombre considerado por muchos como providencial: Charles De Gaulle. Así, en 1958 la tarea de elegir presidente se le asignó a un colegio de unos ochenta mil miembros, integrado por senadores y diputados nacionales, alcaldes y concejales comunales, arreglo reemplazado por una elección directa con eventual doble vuelta (*ballotage*) tras una reforma constitucional aprobada cuatro años más tarde.

Por su parte, y también como resultado de experiencias históricas críticas, otras repúblicas europeas han optado por fórmulas de elección distintas a éstas, designando a su jefe de Estado a través de una votación indirecta por un cuerpo especial, exigiéndose en la misma una mayoría calificada.

Por ejemplo, la Constitución de Italia (1947) dispone la elección del presidente por el parlamento -diputados y senadores- reunido en sesión conjunta y por tres delegados de cada región del país, y un requisito de dos tercios de los votos que desciende a una mayoría absoluta tras el tercer escrutinio. Por su lado, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) (1949) deposita en la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*) la designación de su jefe de Estado. Este cuerpo especial reunido a este solo efecto, e integrado por los miembros de la cámara legislativa popular (*Bundestag*) y por un número igual de representantes elegidos por las respectivas asambleas parlamentarias de los Länder, proclama Presidente Federal (*Bundespräsident*) a quien obtenga una mayoría absoluta de votos o a quien reúna más voluntades si nadie alcanza este requisito tras dos votaciones.

En relación con la duración en el cargo y la posibilidad de desempeñarlo en mandatos sucesivos, los casos se distribuyen alrededor de todas las alternativas posibles: desde los siete (Weimar, Italia, Irlanda) o seis años (Finlandia, Austria) hasta los cinco (Alemania Federal, Francia) o cuatro (Islandia), y desde la reelección indefinida (Francia, Finlandia, Islandia) hasta la limitación de períodos (Alemania Federal) y la no reelección inmediata (Irlanda)[77].

[77] Desde los tiempos de De Gaulle, el mandato del presidente francés era de siete años. Pero la reducción a un quinquenio se hizo efectiva tras el referéndum celebrado el 24 de septiembre de 2000. En esta consulta popular el abstencionismo trepó al 69,4% de los empadronados, pero el "Sí" obtuvo el apoyo del 73,2 % de los votantes.

Más allá del método aplicado para su designación, el *status* institucional del cargo siempre garantiza, salvo casos intolerables, la inamovilidad del mandatario. En efecto, la remoción del jefe de Estado es siempre un procedimiento extraordinario, fundado en la alta traición o la violación de la Constitución y que exige, en todos los casos, la puesta en marcha de complejos mecanismos para los cuales es necesario el apoyo de mayorías parlamentarias especiales. En Alemania Federal, la acusación ante la Corte Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) requiere de los votos de dos tercios de cualquiera de las cámaras legislativas; en Italia el presidente es acusado por el parlamento en sesión conjunta y juzgado también por el máximo tribunal (*Corte costituzionale*). Sin apelar a este recurso, Weimar y la Constitución republicana española de 1931 también preveían un proceso especial para destituir al jefe de Estado.

En cuanto a la otra jefatura ejecutiva de relevancia, la de liderazgo del gobierno, el procedimiento de designación y la permanencia en el cargo se encuentran estrechamente ligadas al diseño de las instituciones gubernamentales y al régimen político. En este caso, las posibilidades son más numerosas que las resultantes de la simple división entre el origen tradicional o electivo de los gobernantes o su mandato vitalicio o temporario, ya que, como veremos *in extenso* más adelante, en las formas presidenciales (o presidencialistas) la función de la dirección del gobierno y la de representación del Estado son responsabilidad de un mismo mandatario (el presidente), mientras que en los regímenes parlamentarios (tanto en sus versiones monárquicas como republicanas) y en los "mixtos" o semipresidenciales ambas jefaturas se encuentran divididas.

De este modo, bajo la fórmula presidencial, el jefe del gobierno o presidente es electo popularmente, ya sea en forma indirecta o directa, y por un período de tiempo preestablecido, fijado en la constitución. Durante su mandato, el presidente no es responsable ante el legislativo y, por lo tanto, no puede ser removido por éste, a excepción de los casos -extremos y en general infrecuentes- de *impeachment* o juicio político.

La designación del presidente por elección indirecta es propia del modelo presidencial clásico, los Estados Unidos de Norteamérica. En dicho país, el jefe del ejecutivo ha sido históricamente proclamado como tal por un *"colegio electoral"* conformado sobre la base de una representación federal y poblacional a la vez. El mismo recurso ha empleado la República

Argentina bajo el imperio de la constitución de 1853/60[78]. En estos casos, se trata de un cuerpo de carácter transitorio, constituído especialmente para un fin determinado y disuelto en forma inmediata tras cumplir con su cometido.

El papel de los *"colegios electorales"* o *"juntas de electores"* ha quedado desdibujado tras el advenimiento de la democracia de masas y la consolidación de la política partidaria; desde entonces, y más allá de las disposiciones constitucionales, los ciudadanos consideran que votan directamente por candidatos de organizaciones políticas, los electores asumen un fuerte compromiso de apoyar a determinados postulantes y la disciplina partidaria se impone a rajatabla. Asimismo, cabe señalar que los casos de decisiones de colegios electorales incongruentes con una mayoría surgida en votación popular han sido poco frecuentes (y todos ellos corresponden a etapas oligárquicas o prepartidarias), mientras que los electores "infieles" constituyen una categoría residual en la historia de las elecciones indirectas[79].

En otras circunstancias, la elección de segundo grado queda en manos del Congreso. Esta posibilidad está prevista en los Estados Unidos cuando ningún candidato obtiene una mayoría absoluta en el colegio electoral, y también lo estaba en la constitución argentina de 1853/60 bajo la misma situación[80]. Este procedimiento operaba asimismo en Chile antes del golpe de 1973 y está vigente actualmente en Bolivia en el supuesto que, tras una votación popular directa, ningún aspirante logre para sí más de la mitad de los sufragios válidos emitidos. Sin embargo, en estos dos últimos casos la letra y la práctica constitucional no se ajustan del mismo modo.

En el país trasandino, en ausencia de un ganador mayoritario a nivel popular (1946, 1952, 1958 y 1970) el congreso siempre se inclinó por la primera minoría, convirtiéndose el procedimiento en una automática ratificación de la consulta ciudadana y, de hecho, en una

---

78 Para una fundamentación de la elección indirecta, véase HAMILTON, Alexander; MADISON, James & JAY, John, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1957, LXVIII: *"El modo de elección del Presidente"*; y ALBERDI, Juan Bautista, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Plus Ultra, Buenos Aires, 1981 (1852), XXXVII, *"Proyecto de Constitución concebido según las bases desarrolladas en este libro"*, nota al artículo 80.

79 Para un estudio comparado de este procedimiento de elección presidencial en los Estados Unidos y en la Argentina, véase MOLINELLI, N. Guillermo, Colegios Electorales y Asambleas Legislativas. 1854-1983, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1989.

80 En Estados Unidos, la Cámara de Representantes decide en forma exclusiva respecto del presidente, mientras que al vicepresidente lo elige el Senado. En Argentina (1853/60), la elección de presidente y vice recaía en ambas cámaras legislativas reunidas conjuntamente.

elección a simple pluralidad de votos. El mecanismo funcionó bajo estas condiciones inclusive en comicios muy reñidos como los de 1970, cuando Salvador Allende derrotó a Arturo Alessandri por poco más del uno por ciento de los sufragios.

Por el contrario, en Bolivia (1967) las negociaciones legislativas para la proclamación del titular del gobierno constituyen una práctica habitual en las últimas décadas. Por ejemplo, en 1985 el parlamento se decidió por el segundo candidato más votado, Víctor Paz Estenssoro (MNR), y en 1989 por el tercero, Jaime Paz Zamora (MIR). En ambos casos, tales maniobras se vieron facilitadas por las decisiones del ex-dictador y candidato Hugo Banzer (primera minoría en 1985 y segunda minoría en 1989) quien finalmente accedió al Palacio Quemado en 1997, también por una decisión congresional. Al convertirse en una práctica efectiva y constante negociar el compromiso entre distintos candidatos, el caso boliviano marca el límite entre elecciones populares (directas o indirectas) y de segundo grado en sentido estricto (aquellas donde el resultado de las urnas no es vinculante) y, por lo tanto, se aparta de los rasgos propios del modelo presidencial "puro"[81].

Por su parte, en la elección directa del presidente dos son las fórmulas habitualmente empleadas: la de mayoría simple o relativa (*plurality system*) y la de mayoría absoluta o doble vuelta (*majority run off* o *ballotage*). El requisito de una simple pluralidad para alcanzar directamente la presidencia ha sido tradicionalmente exigido en Venezuela (desde 1958), Colombia (1974 a 1991) y Uruguay (hasta 1996); mientras que, en lo que constituye una muestra de la notable influencia ejercida por el caso francés, el *ballotage* ha sido adoptado sólo recientemente en América Latina, tras los procesos de redemocratización inaugurados en los ochenta (entre otros Brasil, Chile, Perú y, desde 1996, Uruguay)[82].

Fórmulas especiales se aplican en Costa Rica (desde 1949), donde se recurre a una segunda vuelta sólo si ningún candidato obtiene un cuarenta por ciento de los votos, el presidente, y en la Argentina (desde 1994), donde el *ballotage* se practica únicamente en el

---

81 La Constitución de Bolivia de 1967 otorgaba al Congreso la facultad de decidir, en una primera votación, entre los tres postulantes con mayor apoyo popular; si tras el escrutinio la presidencia aún quedaba vacante, se limitaban las candidaturas a dos, votándose la cantidad de veces necesarias para lograr una mayoría absoluta. Tras la última reforma (1995), la proclamación legislativa sólo debe considerar a dos competidores en liza, y si luego de tres rondas ninguno reúne la mayoría absoluta, se designa presidente a quien hubiere obtenido la pluralidad más alta en los comicios populares.

82 En la Argentina, una enmienda constitucional ideada en 1972 por el gobierno de facto entonces vigente, también introdujo una fórmula de mayoría absoluta o doble vuelta para los comicios presidenciales de 1973; sin embargo, el procedimiento no llegó a practicarse nunca.

caso de que no existan postulantes que logren una pluralidad del cuarenta y cinco por ciento de los sufragios, o una de cuarenta con más de diez puntos porcentuales de diferencia respecto a su inmediato contendor.

En cuanto a la duración de los mandatos, las constituciones presidencialistas establecen distintos tiempos: desde un mínimo de cuatro años (Bolivia, Costa Rica, Estados Unidos, por ejemplo), hasta un máximo de seis (Argentina -hasta 1994- y México). Mientras que, con respecto a la posibilidad de reelegirse en el cargo, se registran casos de prohibición absoluta (México, Costa Rica), reelección inmediata admitida pero limitada a un único mandato adicional (Estados Unidos), habilitada tras uno (Argentina hasta 1994, Bolivia, Chile, Uruguay) o dos períodos intermedios (Venezuela) y reelección ilimitada (Nicaragua, República Dominicana).

Por último, la deposición del jefe de gobierno por el legislativo en los regímenes presidenciales ha sido considerada, hasta poco tiempo, como un procedimiento excepcional y hasta ineficaz. Esta concepción se sustentaba en razonables observaciones: el resquebrajamiento de la "separación de poderes" y los "frenos y contrapesos" como consecuencia de la disciplina partidaria había determinado la atrofia del mecanismo por las elevadas mayorías congresionales que exigía, la puesta en marcha de un juicio político o remoción contra el presidente implicaba una riesgosa inestabilidad para el régimen democrático todo y, en América Latina, la realidad indicaba que la remoción del gobierno procedía por decisión de los militares antes que por iniciativa del poder legislativo. Sin embargo, las recientes experiencias de Fernando Collor de Mello (1992), Carlos Andrés Pérez (1993) y Abdalá Bucaram (1997) obligan a revisar la conceptualización del recurso del *impeachment* en el marco de diseños presidencialistas de gobierno[83].

Por su lado, tanto en la fórmula parlamentaria como en la semipresidencial, el líder del gobierno (denominado *prime minister*, *premier ministre*, *presidente del consiglio dei ministri*, *bundeskanzler*, *Statsminister*, presidente del gobierno, *minister-president*, *miniszterelnök* o *taoiseach*, según el caso) ostenta formalmente su cargo -en la mayoría de los casos- por voluntad del jefe de Estado, aunque en la práctica surge tras una selección por los representantes de la asamblea legislativa (en general, los de la cámara electa por voto popular directo). A su vez, el gobierno (o gabinete) dura mientras goza del apoyo parlamentario: no hay

---

[83] Sobre los procesos de *impeachment* o juicio político en las nuevas democracias latinoamericanas, véase SERRAFERO, Mario D., *"El Impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela"*, en Revista de Estudios Políticos, Nro. 92, Madrid, 1996.

términos fijos para su gestión. El jefe de gobierno pierde su condición de tal cuando el parlamento emite un voto de censura o se niega a concederle un voto de confianza, y ambas situaciones pueden darse en cualquier momento.

En este proceso de selección, permanencia y caída del gobierno cumplen un papel fundamental los partidos políticos. Estas organizaciones poseen la facultad de nominar a los candidatos a ocupar la jefatura y los demás cargos del gabinete. De esta forma, cuando un partido obtiene más de la mitad de las bancas legislativas, el cargo de primer ministro es ocupado -generalmente- por el líder del partido mayoritario y las restantes carteras ministeriales por otros miembros de la organización (gobierno monocolor); si ningún partido logra una mayoría de curules propia, los gabinetes surgen a través de un proceso más o menos prolongado de acuerdos entre distintos agrupamientos políticos (gobierno de coalición).

Tras la designación por el jefe de Estado (o, como en Irlanda, Japón y Suecia, por el legislativo o un órgano interno a éste), sólo en unos pocos casos se exige una investidura parlamentaria formal del jefe de gobierno (Bélgica, Grecia, Italia). En el resto, existe un acuerdo tácito que supone una mayoría legislativa como soporte del gabinete.

Aunque las prácticas históricas, las disposiciones normativas, las personalidades de los actores involucrados y la particular coyuntura política determinan una variedad de experiencias difícilmente generalizables, puede afirmarse que en los casos donde surge claramente una mayoría parlamentaria (mono o multipartidaria), el jefe de Estado no interviene en el proceso de constitución del gobierno (Gran Bretaña, Alemania Federal). Por el contrario, el monarca o el presidente de la República sí asume un papel más activo en situaciones donde es preciso gestar un acuerdo y no existe un inequívoco encargado de formar gobierno (Finlandia, Holanda, Italia). Pero en estos casos, sobre todo en las monarquías, se han desarrollado distintas convenciones procedimentales de carácter más o menos formal que resguardan a la cabeza del Estado de un compromiso político directo.

En cuanto a la caída del gobierno por un voto de censura parlamentario, la experiencia europeo-occidental desde la segunda posguerra hasta nuestros días indica que tal circunstancia es más bien excepcional. La atrofia de este mecanismo encuentra su explicación en el importante incentivo que significa mantenerse en el poder para los partidos integrantes del gobierno: difícilmente éstos le retiren la confianza a un gabinete del cual participan o al cual apoyan. En otros casos, el reemplazo de un gobierno que ya no cuenta con el consentimiento parlamentario está limitado por la institución del *"voto de censura constructivo"*, a través del

cual la mayoría que derriba al gabinete sólo es efectiva si logra proponer un primer ministro sustituto[84].

En los hechos, los cambios de primer ministro obedecen antes a la pérdida de las elecciones legislativas por el/los partido/s que lo apoya/n, o bien, por la desintegración de la coalición en el poder (que, sin embargo, suele *"rearmarse"* sin provocar la caída del gabinete, la posterior disolución del parlamento y la consecuente convocatoria a comicios generales), o por una renovación del liderazgo al interior de un gobierno monocolor (como el reemplazo de Margaret Thatcher por John Major maniobrada por el Partido Conservador inglés en 1990).

En términos generales, la forma de designación y las condiciones de duración del mandato del poder ejecutivo en las democracias occidentales responden a los patrones expuestos; sin embargo, por lo menos dos casos que difieren significativamente de los modelos descriptos merecen ser destacados entre los regímenes políticos plurales: el de Suiza y el de Israel.

En Suiza, las facultades ejecutivas residen en un cuerpo de siete miembros denominado Consejo Federal (*Bundesrat*), el que es designado por las dos cámaras legislativas del país (*Nationalrat* y *Ständerat*) reunidas en sesión conjunta, por un término de cuatro años. El parlamento, sin embargo, no puede provocar la dimisión del ejecutivo mediante un voto de censura. Asimismo, las funciones del presidente del Estado son asumidas anualmente en forma rotativa por los distintos integrantes del Consejo Federal. Unico en el mundo, en las particularidades del régimen suizo se reconoce la influencia originaria de la Constitución de los Estados Unidos de América y de la Constitución directorial francesa de 1795.

En Israel, tradicionalmente una república parlamentaria con fuerte tendencia al *régime d'assemblée*, una reforma introducida en 1992 quitó al legislativo (*Knesset*) la potestad de nominar al primer ministro y confió ésta a una elección popular directa -concurrente con la legislativa- y a mayoría absoluta de sufragios, con una eventual segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. A su vez, en este nuevo esquema el jefe del gobierno designa a los integrantes del gabinete, pero es necesario un voto de investidura parlamentaria para que éstos puedan asumir sus funciones. Al mismo tiempo, la *Knesset* puede censurar al líder del gobierno

---

84 El *"voto de censura constructivo"* es una creación original del Consejo Parlamentario (*Parlamentarischer Rat*) redactor de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania y ha sido posteriormente adoptado por la Constitución española de 1978.

con el voto de más de la mitad de sus miembros y a los restantes ministros con una mayoría extraordinaria de setenta sobre ciento veinte parlamentarios.

Estas disposiciones constitucionales, empero, han tenido una vigencia demasiado breve como para extenderse sobre sus consecuencias. La experiencia se limitó a la elección de los primeros ministros Benjamin Netanyahu (mayo de 1996), Ehud Barak (mayo de 1999) y Ariel Sharon (febrero de 2001), y tras esta última el parlamento israelí decidió retornar a las viejas reglas[85].

La forma de designación y la duración del mandato del ejecutivo, por igual en su faceta de jefe de Estado como en la de responsable del gobierno, provocan efectos de magnitud considerable sobre los modos de ejercicio del poder, la representación simbólica de la dignidad -tanto para quien la ejerce como para sus subordinados o para el ciudadano común-, el perfil de los ocupantes del cargo y la permanencia e influencia de los liderazgos.

En términos generales, las elecciones de corte popular, sean formalmente ejecutadas en forma directa o indirecta, proporcionan una cuota de legitimidad al poder ejecutivo que difícilmente pueda ser provista en igual medida por una nominación de segundo grado. Las experiencias de la República de Weimar o de la Quinta República francesa son los dos ejemplos frecuentemente citados para señalar cómo una elección plebiscitaria puede convertir a un institución prácticamente simbólica en un cargo con facultades superlativas.

Maurice Duverger, autor de uno de los trabajos seminales sobre los sistemas de gobierno semipresidenciales o *"mixtos"*, advirtió este fenómeno al comparar la situación de los jefes de Estado en estos regímenes respecto de sus pares en repúblicas parlamentarias: *"En la democracia el sufragio popular equivale a la consagración de Reims en la antigua monarquía. Otorga el poder supremo, del cual todos los demás proceden. Mediante el voto de los ciudadanos un presidente recibe del pueblo soberano el derecho de actuar en su nombre, como un rey lo recibe del dios soberano por la unción de los santos óleos. Ese derecho es luego*

---

[85] De todas formas, para algunos comentarios más detallados sobre esta reforma en Israel con especial referencia a los comicios de 1996 pueden consultarse HAZAN, Reuven Y., *"Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System"*, en Electoral Studies, volumen 15, Nro. 1, págs. 21 a 37, 1996; STELLMAN, Henri, *"Electing a Prime Minister and a Parliament: The Israeli Election 1996"*, en Parliamentary Affairs. A journal of comparative politics, volumen 49, número 4, octubre de 1996, págs. 649 a 660; CAPITANCHIK, David, *"The Israeli General Election of 1996 - Another Upheaval?"*, en Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics, volumen 31, número 4, Londres, otoño de 1996, págs. 449 a 466.

delegado a las autoridades subordinadas, pero pierde su fuerza en la medida que se aleja del titular de la soberanía. El sufragio indirecto es ya menos efectivo que el sufragio directo: el elegido del pueblo se lo arrebata al elegido entre los elegidos del pueblo. He aquí por qué la investidura popular del presidente es un elemento fundamental en los regímenes democráticos y justifica su consideración en forma independiente. Forma un todo con las prerrogativas del jefe de Estado, que acaban de ser descriptas. Hace posible que éste realmente las ejerza, en lugar de pasar a ser el depositario nominal como lo es en un régimen parlamentario"[86].

El procedimiento adoptado para la elección de la cabeza del Estado en algunas repúblicas parlamentarias se explica, precisamente, a partir de los efectos comentados. Tal es el caso de Italia y de Alemania Federal, cuyas constituciones se redactaron tras experiencias de liderazgos totalitarios o autocráticos. Explícitamente, sus autores buscaron eliminar cualquier tendencia hacia la hipotética relación entre aclamación popular y cesarismo democrático. En estos países, además, la consagración por un cuerpo especial -en donde, como hemos visto, participan de algún modo las unidades políticas (*Länder* o regiones)- pretendió fortalecer el papel *"integrador"* del presidente, mientras que el requisito de una mayoría calificada buscó orientar la investidura hacia personalidades merecedoras de un probado consenso entre distintos sectores.

Las relaciones entre forma de acceso al cargo, ejercicio del poder y órganos de gobierno en distintos diseños constitucionales han sido notablemente descriptas por Karl Loewenstein: *"Vale casi como axioma la afirmación de que el gobierno parlamentario reacciona alérgicamente frente a la elección popular del presidente, y de que estos elementos heterogéneos no soportan su unión. Esto lo experimentó Francia cuando la Constitución de 1848 injertó un presidente elegido por el pueblo, a un gobierno de asamblea, y también la República de Weimar en Alemania y la República española en 1931, donde el presidente, igualmente elegido por el pueblo, cayó en conflictos insolubles con el Parlamento. También está confirmada por la experiencia la observación de que el presidente de Estado elegido por el parlamento suele sentirse más obligado a éste que cuando debe su mandato a una elección popular. No cambia nada el hecho de que el jefe de Estado sea inamovible durante el período constitucional de duración de su cargo, y de que no esté sometido a ningún otro control formal de la asamblea. Este constante ceder del presidente frente a la asamblea se basa más en razones sociológicas y psicológicas que en razones jurídicas: por una parte, la asamblea*

---

[86] DUVERGER, Maurice, Jaque al rey, EUDEBA, Buenos Aires, 1981, pág. 39. Edición original: Eche au Roi, Albin Michel, Paris, 1978.

escoge antes a uno de sus miembros que a un extraño; por otra parte, un presidente que piensa en la reelección tendrá buen cuidado de no crearse enemigos entre sus futuros electores"[87].

Por su parte, respecto de la jefatura de gobierno y la legitimidad con la que se accede a dicho cargo en regímenes parlamentarios y semipresidenciales, cabe aclarar que en algunos casos la elección indirecta se ha convertido hoy en día en una cuasi-directa. Tal fenómeno es particularmente cierto en aquellos países donde la tradición bipartidista se encuentra fuertemente arraigada. En ellos, como consecuencia del desarrollo de los medios masivos de comunicación -en especial la televisión-, los candidatos dominan la campaña electoral y, entonces, los ciudadanos al votar por un partido prácticamente deciden quién los gobernará. En este sentido, la selección parlamentaria formal ha dejado su lugar a una designación *"presidencializada"*.

El procedimiento para la designación del ejecutivo también incide, en líneas generales, sobre el perfil político-partidario de quienes acceden al cargo. Las elecciones presidenciales, por su carácter de directas, facilitan la competencia de candidatos carentes de trayectoria partidaria, experiencia en cargos públicos o destreza en la toma de decisiones de envergadura, en otras palabras, de *"outsiders"* en la arena política. Por el contrario, la estructura de oportunidades brindada bajo un esquema parlamentario tiende a "burocratizar" la carrera política, estrechando las posibilidades de ascenso sólo a aquellos capaces de ser electos pero que, fundamentalmente, demuestren compromiso partidario y aptitudes para el liderazgo. Los meteóricos ascensos de Alberto Fujimori o Fernando Collor de Melo refuerzan estas afirmaciones, pero el caso de Silvio Berlusconi demuestra que, como consecuencia de la política centrada en el medio televisivo, los regímenes parlamentarios no son totalmente inmunes al fenómeno[88].

Por su parte, la experiencia histórica nos muestra que la posibilidad del titular del ejecutivo de extender su mandato a uno o varios períodos consecutivos -como la prohibición de

---

87 LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1982, pág. 260 (reimpresión de la segunda edición castellana de 1976. La obra ha sido editada originalmente como Political Power and the Governmental Process, University of Chicago Press, Chicago, 1957.

88 Quizás Waldino Suárez ha sido quien primero advirtió la relación entre los sistemas presidencialistas y el surgimiento de *"outsiders"*. Véase SUÁREZ, Waldino Cleto, *"El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno"*, en Revista de Estudios Políticos, Número 29, Madrid, septiembre-octubre 1982.

hacerlo- ejerce una notoria influencia sobre la calidad, el estilo y la intensidad de los liderazgos[89].

La cuestión fue uno de los puntos que mayor interés despertó entre los convencionales reunidos en Filadelfia en 1787, sobre los que sobrevolaba el fantasma de un nuevo monarca vitalicio. Finalmente, la Constitución fijó la duración de la jefatura presidencial en cuatro años pero no precisó el número de mandatos posibles, lo que mereció la severa crítica de Thomas Jefferson, entre otros. Sin embargo, George Washington inauguró la institución estableciendo una *"regla no escrita"*: dos períodos consecutivos como máximo. Todos aquellos que le sucedieron en el cargo respetaron este precepto hasta Franklin D. Roosevelt, quien obtuvo la reelección tres veces seguidas. Tras esta experiencia, una enmienda constitucional ratificada en 1951 limitó a dos los mandatos posibles. Desde entonces, el presidencialismo estadounidense ha experimentado el efecto del *"lame duck"* (literalmente *"pato rengo"*), expresión acuñada para designar la pérdida de poder presidencial ante la imposibilidad de ser reelecto y la presencia concreta de un candidato oficialista a la sucesión.

En América Latina, este problema se convirtió en el nudo gordiano de la vida política durante todo el siglo pasado y gran parte de éste. La absoluta prohibición de la reelección constituyó, desde la organización nacional de los Estados de la región, el único freno al poder absoluto de un líder o caudillo con pretensiones de perpetuarse en el poder. Por ejemplo, la experiencia de Porfirio Díaz (*"el porfiriato"*) y el movimiento de Francisco Madero y sus consecuencias posteriores marcaron a fuego a la política mexicana, dando lugar al principio de *"reelección jamás"*. En la historia latinoamericana abundan los presidentes buscando prolongar su mandato en abierta contradicción con los preceptos constitucionales, o líderes resignándose a ceder el máximo cargo ejecutivo pero sólo frente a un sucesor que le garantice el inmediato retorno al poder tras cumplirse el obligado intervalo[90].

---

89 Existe una vasta bibliografía respecto al tema, pero para la política de nuestros días la referencia obligada es LINZ, Juan J., *"Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿hace alguna diferencia?"*, en GODOY ARCAYA (editor), Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990. La versión original de este trabajo, *"Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?"*, un *paper* presentado en el simposio "Political Parties and Democratic Transition in the Southern Cone", Woodrow Wilson Center International Center for Scholars, Washington D.C., 1984, ha sido publicado -con cambios y revisiones- en una infinidad de idiomas. La versión definitiva en inglés en LINZ, Juan J. & VALENZUELA, Arturo (eds.), The Failure of Presidential Democracy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1994.

90 Para un estudio reciente y exhaustivo de la cuestión, véase SERRAFERO, Mario D., Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad. Argentina, América Latina y EE.UU., Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1998.

Por último, del silencio en la duración de los mandatos o, en otras palabras, de la flexibilidad temporal para el ejercicio del poder característicos de los parlamentarismos, suele decirse que ésta constituye una de las principales ventajas de estos sistemas, pero también una de sus mayor debilidades. En efecto, por un lado este arreglo permite la práctica de liderazgos prolongados ratificados en periódicas consultas electorales sin que por ello, precisamente, los gobernantes se desvíen abusando del poder. Tal es el caso de Pierre Trudeau (1968-1979) en Canadá, Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979-1990), Rudolf Lubbers (1982-1994) en Holanda, Felipe Gonzalez (1982-1996) en España, Konrad Adenauer (1949-1963) y Helmut Kohl (1982-1998) en Alemania Federal, y Tage Erlander (1946-1969) en Suecia. Por el otro, la inexistencia de un término fijo para la permanencia en los cargos ejecutivos sumada a la relativa facilidad (en comparación con un sistema presidencial) para provocar la caída del jefe de gobierno, también puede abrir las puertas a un cuadro de inestabilidad crónica de los gabinetes, como en los casos de la Tercera y de la Cuarta República francesa o de los gobiernos residentes en el *Palazzo Chigi* desde la segunda posguerra hasta principios de los noventa. De todas formas, cabe aclararlo, la fugacidad de los gabinetes parece estar ligado antes a la cantidad de partidos parlamentarios, o al número de divisiones sociales políticamente relevantes, que a las correspondientes disposiciones constitucionales.

3.3- Organización, estructura y diseño del poder ejecutivo.

En la práctica, quizá ningún otro aspecto como la organización y estructura del poder ejecutivo dependa tanto de factores tan aleatorios como la experiencia política o administrativa del dignatario, la personalidad del ocupante del cargo, la concepción del mandato en la mente de sus subordinados o del pueblo, o la relación de fuerzas establecida con los partidarios, aliados y adversarios de turno, especialmente en la arena legislativa. Por ello, y sin menospreciar las disposiciones normativas puede señalarse que, en los hechos, los distintos modelos de organización ejecutiva observan una notoria flexibilidad adaptativa, permitiendo diversas formas de funcionamiento aun dentro de un mismo diseño institucional.

Sin embargo, esta potencial variedad que ofrecen las modernas democracias occidentales se encuentra acotada por dos principios generales de ordenación que atraviesan tanto las prescripciones establecidas jurídicamente como las prácticas de la administración cotidiana: el de concentración/división y el de unipersonalidad/colegiación.

La concentración ejecutiva implica que las prerrogativas asignadas a este poder recaen en un mismo y único órgano. Tal descripción es propia de los Estados Unidos de América, donde la constitución deposita en la institución presidencial la representación del Estado, la responsabilidad del gobierno y la administración, la negociación de la política exterior, la jefatura de la diplomacia, la comandancia de las fuerzas armadas, la facultad de la gracia o indulto, el poder de veto y la recomendación legislativa. En el caso norteamericano, a la presidencia también le corresponden aquellas facultades que la institución ha asumido por sí misma tras doscientos años de práctica política y las que otros poderes gubernamentales le han delegado expresa o tácitamente: la iniciativa legislativa, la facultad reglamentaria, los poderes de excepción, la apelación directa al pueblo y la presión sobre el congreso, entre otras[91].

---

91 La bibliografía sobre la organización, la estructura y los poderes de la Casa Blanca es infinita. Entre los clásicos pueden consultarse CORWIN, Edward S., El Poder Ejecutivo. Función y poderes-1787-1957. Atribuciones y funciones del presidente de los EE.UU. a través de la historia y el análisis de la práctica constitucional, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, versión original: The President: Office and Powers, New York University Press, Nueva York, 1957, 4ta. edición revisada (1era. edición 1940); BURNS, James MacGregor, Gobierno presidencial. El crisol de la soberanía, Editorial Limusa Wiley, México D.F., 1967. Original: Presidential Government: The Crucible of Leadership, Houghton Mifflin, Boston, 1965; LASKI, Harold, El sistema presidencial norteamericano, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1948, título original: The American Presidency: An Interpretation, Harper, Nueva York, 1940; NEUSTADT, Richard E., El poder presidencial y los presidentes modernos. Políticas de liderazgo de Roosevelt a Reagan, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, versión original: Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan, MacMillan

Los presidencialismos latinoamericanos también responden a este monismo ejecutivo, más allá de que algunas históricas cartas constitucionales adosen al presidente la figura de la institución ministerial u otras reformas más cercanas en el tiempo, como la peruana de 1979 o la argentina de 1994, hayan incorporado figuras tales como un "presidente del consejo de ministros" o un "jefe de gabinete de ministros"[92].

En los tiempos modernos, la elección popular del presidente y el desarrollo de los medios masivos de comunicación tienden a reforzar esta concentración del poder, fusionando hasta la indiferenciación fáctica las distintas facetas presentes en la institución ejecutiva. Para algunos analistas, esta cualidad -particularmente la confusión en cuanto al presidente en su doble condición de cabeza del Estado y de líder de una opción partidista- contribuye a generar uno de los principales problemas de los regímenes presidenciales. Juan Linz, por ejemplo, se ha referido críticamente a ello al destacar la ambigua posición del responsable del ejecutivo: *"No es siempre fácil ser al mismo tiempo Presidente de todos los chilenos y Presidente de los trabajadores, ser elegante y de buenas maneras en La Moneda y orador demagógico en los eventos masivos en un estadio. Muchos votantes y elites claves ven el segundo papel como una traición al papel del jefe del Estado, un tanto por encima de los partidos, y símbolo de la continuidad del Estado y la nación que asocian con el Presidente. Un sistema presidencial comparado con una monarquía parlamentaria o una república con un primer ministro y un jefe de Estado no permite esta diferenciación"*[93].

Este problema, sin embargo, parece estar más asociado al tipo de competencia política o a las características ideológicas u organizativas de los partidos que al régimen presidencial en sí. En efecto, Estados Unidos y América Latina, dos modelos paradigmáticos en el estudio del

---

Publishing Company, Nueva York, 1990 (1era. ed. 1960); ROSSITER, Clinton L., The American Presidency, Harcourt, Nueva York, 1956.

92 La constitución peruana de 1979 se mantuvo vigente hasta el golpe de 1992. Sobre el papel del "presidente del consejo de ministros" bajo esta experiencia constitucional, véase RONCAGLIOLO, Rafael, *"El Primer Ministro en Perú: ¿institución o retórica?"*, en NOHLEN, Dieter & FERNANDEZ, Mario (comps.), Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1988. Para el "jefe de gabinete" argentino, FLEITAS ORTIZ DE ROZAS, Abel, *"El Jefe de Gabinete de Ministros en la Reforma Constitucional Argentina"*, en COMBELLAS, Ricardo (coordinador), El nuevo derecho constitucional latinoamericano, Editorial Panapo - Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 1996, volumen II.)

93 LINZ, Juan J., *"Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿hace alguna diferencia?"*, en GODOY ARCAYA (editor), Oscar Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990, págs. 59-60.

presidencialismo comparado, se oponen diametralmente con respecto a la capacidad de diferenciación -tanto del público como de la clase política- de los distintos papeles desempeñados por el titular del poder ejecutivo.

Por último, para agotar la lista de ejecutivos monocéfalos debe señalarse que idéntica condición presenta el *"gobierno directorial"* suizo, cuyas características generales ya han sido descriptas.

Por su parte, los regímenes parlamentarios en general reconocen en su génesis algún antecedente de ejecutivo dual o dividido. Karl Loewenstein señala que el dualismo entre la Corona y el gobierno (o gabinete) proviene de la monarquía limitada constitucionalmente hacia principios del siglo XIX, siendo heredado y conservado tanto por las monarquías como por las repúblicas parlamentarias instauradas con posterioridad[94].

Precisamente, las denominaciones relativas a las instituciones del gobierno parlamentario arrastran un significado vinculado al mundo de la realeza y sus cortesanos ya floreciente en el Medioevo. Por ejemplo, con el término "gabinete" se designó, primero, al aposento ubicado en lo más interior del palacio que se destinaba para la reflexión del Soberano y, más tarde, a la junta de consejeros y asesores de la Corona reunidos en presencia del rey para tratar los delicados asuntos de Estado; mientras que "ministro" en su origen latín, *minister*, significa "servidor", "oficial". La misma procedencia alcanza a "consejo" (del latín *consilium*, "parecer", "consulta", "dictamen" y también "deliberación", "asamblea", "reunión") y a "presidente" (de *praesidere*, "estar sentado al frente", "proteger")[95].

En el caso inglés, la génesis del gabinete se remonta al *Magnum Concilium* y a la *Curia Regis* organizados en tiempos de Enrique II Plantagenet (1154-1189). Del seno de la *Curia Regis*, un consejo integrado por familiares del monarca asistido por clérigos especializados en

---

94 LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1982 (reimpresión de la segunda edición castellana de 1976. La obra ha sido editada originalmente como Political Power and the Governmental Process, University of Chicago Press, Chicago, 1957.

95 Asimismo, la importancia de ministros, secretarios y consejeros de Estado aparece reflejada en el tratamiento de algunos exponentes teóricos de la época, como por ejemplo, MACHIAVELLI, Niccolò, Il Principe, Einaudi Tascabili, Turín, 1995 (1513), XXII: "De His Quos A Secretis Principes Habent" (De' secretari' ch'e' principi hanno appresso di loro); FURIÓ CERIOL, Fadrique, El Concejo y Consejeros del Príncipe, Editorial Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1993 (1559); y HOBBES, Thomas, Leviatan o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Política y Derecho, Buenos Aires, 1992 (1651), Parte II: *"Del Estado"*, XXIII: *"De los ministros públicos del Poder Soberano"* y XXV: *"Del Consejo"*.

jurisprudencia y finanzas, se desprenderán, primero, el Consejo Privado (*Privy Council*) y el *Exchequer* o ministro de hacienda y mucho más tarde, ya hacia el reinado de Guillermo III (1689-1702), otro núcleo de asistentes y asesores aún más reducido y de carácter semiclandestino denominado "gabinete" (*Cabinet*). Esta pausada evolución comprende un complejo cambio en donde el cuerpo ministerial, pensado como una primitiva institución al servicio exclusivo de las órdenes reales, se transforma -gracias a los sucesivos intentos del Parlamento por influir en su designación- en el órgano encargado de la dirección de los asuntos gubernamentales dependiente políticamente de la asamblea legislativa. Si bien se trata de un proceso lento, complicado y mediado por una sucesión infinita de usos y costumbres, en el definitivo perfil que asume esta mutación mucho le corresponde al *Act of Settlement* de 1701 que, entre otros puntos, sienta las bases del carácter deliberativo del cuerpo de ministros y de la responsabilidad política de éste. Es esta norma la que impone la firma o rúbrica de las decisiones tomadas por los consejeros y el recurso de *impeachment*, una acusación de tipo criminal devenida -por la práctica parlamentaria- en arma política. Con la reina Ana (1702-1714), los ministros ya toman las principales decisiones reunidos en su presencia, con Jorge I de Hannover (1714-1727) uno de los ministros debe presidir el gabinete en ausencia del rey, que ignora la lengua inglesa, y con Jorge II (1727-1760) se consolida la figura del primer ministro gracias al liderazgo de Robert Walpole entre 1721 y 1742. Las palabras de Jacques Chastenet resultan más que apropiadas para describir la situación del gabinete y su líder en el siglo XX: *"Único iniciador de las medidas financieras, único o casi único iniciador de las leyes, ejerciendo un estrecho control sobre la mayoría, dueño de enviar a su antojo a los diputados ante sus electores, dueño del orden del día de las Cámaras, el Gabinete tiene hoy más poderes de los que tuvieron Enrique VIII e Isabel, los más absolutos soberanos ingleses. Y su jefe, el primer ministro, aparece como una especie de dictador que aventaja en autoridad real al mismo Presidente de los Estados Unidos"* [96].

En la Europa continental los distintos imperios y reinos experimentaron una evolución institucional con mayores sobresaltos, y no siempre el progreso o retraso en la organización del poder político siguió el modelo inglés o se correspondió con el advenimiento temprano o tardío de la *"parlamentarización"* del gobierno.

En Francia, por ejemplo, los orígenes del cargo de *premier ministre* se remontan a los años de conducción de los asuntos de Estado por un consejero de Luis XIII, el cardenal de

---

[96] CHASTENET, Jacques, El Parlamento de Inglaterra, Argos, Buenos Aires, 1947, págs. 136-137.

Richelieu (1625-1642). Sin embargo Richelieu, poseedor de un extraodinario ascendiente sobre este monarca de floja voluntad, puede ser considerado como el verdadero precursor del absolutismo real. Tal es así que, luego de la muerte de su discípulo y sucesor en el cargo, el cardenal Mazarino, Luis XIV decidió no designar primer ministro y se convirtió en la expresión más acabada del gobierno monárquico ilimitado. Tras la caída del *Ancien Regime*, la institución ministerial no logró desprenderse de estos antecedentes y su misma existencia generó poca confianza entre los jacobinos.

En España, por su parte, los precedentes más directos del consejo de ministros se pierden hacia fines del siglo XVIII en plena era borbónica. En efecto, entre los reinados de Carlos III y Carlos IV, de 1787 a 1792, y gracias al impulso del primer ministro José Antonio Moñino -luego conde de Floridablanca-, se instala la Suprema Junta Ordinaria y Perpetua de Estado, primitiva referencia de la institución[97]. Sin embargo, esta junta no logrará consolidarse y será sustituida, no formalizándose definitivamente como consejo de ministros -es decir como cuerpo unido, colegiado y autónomo- sino hasta 1823, tras el aplastamiento de la sublevación liberal de Riego, la disolución de las Cortes convocadas por la reinstalada Constitución de Cádiz de 1812 y la restauración absolutista de Fernando VII. En este contexto, la presencia de un órgano ministerial permitía al despótico rey deslindar responsabilidades políticas, como así también exhibir cierta apertura frente a las potencias extranjeras[98].

En otros casos, ciertas condiciones domésticas determinaron un notable desvío respecto del desarrollo anglosajón, consolidando un perfil ministerial inclinado hacia funciones administrativas antes que políticas y retardando la consolidación del consejo de ministros como órgano autónomo y de acción colectiva. De estas experiencias, cuyos orígenes se extienden igualmente al Medioevo, uno de los ejemplos más difundidos es el que proporciona la Constitución alemana de 1871. Según ésta, la resolución de los asuntos de gobierno recaía exclusivamente en un canciller imperial (*Reichskanzler*) designado por el Rey de Prusia y Emperador (*Kaiser*) de Alemania, no responsable políticamente ante la Dieta (*Reichstag*) y

---

97 ESCUDERO, José Antonio, Los orígenes del Consejo de Ministros en España, Editora Nacional, Madrid, 1979, dos tomos.

98 BERMEJO CABRERA, José Luis, *"Orígenes del Consejo de Ministros"*, en MINISTERIO de RELACIONES con las CORTES y de la SECRETARÍA del GOBIERNO (editor), 1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno, Tecnos, Madrid, 1992.

superior jerárquico del conjunto de secretarios de Estado y demás funcionarios administrativos[99].

De todas formas, y más allá de los avatares históricos, el gabinete es hoy el centro efectivo del gobierno en todas las democracias parlamentarias. Así, y dado que en la actualidad el jefe de Estado sólo retiene poderes simbólicos o de ceremonial y la prerrogativa de designar al responsable del gobierno está limitada por las mayorías partidarias en la asamblea, puede decirse que, en la práctica, la fórmula de gobierno parlamentaria responde hoy al modelo de poder ejecutivo único o concentrado. Empero, en algunos casos, la personalidad del monarca o del presidente de la república ha extendido la simple función protocolar hacia un papel más activo y destacado, como en el caso de Juan Carlos I en España, de Sandro Pertini en Italia o Richard von Weizsäcker en Alemania Federal. Sin embargo, estas experiencias no revierten el esquema descripto, ya que las cualidades exhibidas por un hombre o una mujer en determinado momento histórico no pueden transformar *ad vitam aeternam* la naturaleza de una institución.

La decadencia parece vincularse al principio de legitimidad democrática, aspecto que ha sido destacado por Maurice Duverger al comparar el poder de la cabeza de Estado en distintos diseños de gobierno: *"En cuanto al jefe de Estado es un monumento histórico, sin más vínculo con el régimen que el Partenón con los atenienses de hoy día. Su presencia testimonia el genio político de Inglaterra, que le ha permitido pasar progresivamente de las monarquías hereditarias a la democracia moderna, conservando a reyes a quienes se despojó de todo poder"... "Monarca hereditario o presidente elegido por notables, el jefe de Estado parlamentario no es más que un personaje simbólico, sin legitimidad comparable a la de los diputados. Sirve de aparente soporte a derechos que no ejerce. Por el contrario el presidente surgido del sufragio universal, tiene tanta legitimidad como el parlamento. Dispone personalmente de todos los privilegios que concede la constitución, a menos que ésta decida lo contrario"*[100].

En la actualidad, los mejores ejemplos de ejecutivos duales o bicéfalos los proporcionan los llamados sistemas semipresidenciales, como Francia y Finlandia e, históricamente, la

---

[99] Para un análisis del liderazgo y la dinámica político-partidaria bajo este esquema, WEBER, Max, "Parlamento y Gobierno en el nuevo ordenamiento alemán", en Escritos Políticos, I, Folios, México D.F., 1984, segunda edición.

[100] DUVERGER, Maurice, Jaque al rey, EUDEBA, Buenos Aires, 1981, págs. 13-14. Edición original: Echec au Roi, Albin Michel, Paris, 1978.

República de Weimar. En estos sistemas, las potestades ejecutivas son compartidas entre un presidente electo popularmente dotado -por la letra constitucional o la realidad política- de importantes prerrogativas en materia de política y seguridad exterior, designación y formación del gobierno y nombramiento de funcionarios estatales, y un jefe de gobierno responsable ante el parlamento.

Maurice Duverger, uno de los pioneros en estudiar la hasta hace unas décadas *"pléyade desconocida"* de los sistemas semipresidenciales, sugiere la figura heráldica del águila de dos cabezas para representar a esta fórmula de gobierno[101]. Sin embargo, para este autor, en el semipresidencialismo una verdadera diarquía sólo se establece en pocas ocasiones. En la práctica, siempre se impone el predomino de un mandatario sobre otro y resultan excepcionales, sino inexistentes, las situaciones de equilibrio o poder compartido. Tal vez el único caso realmente equilibrado sea Finlandia, donde el semipresidencialismo rige desde 1919, y cuya vigencia quizá sólo se explique por la personalidad de sus presidentes, especialmente Urho Kaleva Kekkonen (jefe de Estado desde 1956 hasta 1981). Para Duverger, el grado de "dualidad" del poder en el régimen depende de dos factores: la condición de la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno (monolítica, coalición con partido dominante, coalición equilibrada, casi mayoría) y la ubicación del presidente respecto de esa mayoría (líder, sólo miembro, neutro u opositor). De la combinación de estas dos variables resultan presidentes que ejercen el poder como monarcas absolutos, como monarcas limitados, como simples reguladores o símbolos, o que conviven con un primer ministro en una auténtica diarquía[102].

Uno de los aspectos más interesantes de la dinámica del ejecutivo dual puede observarse en la denominada *"cohabitación"* propia del semipresidencialismo francés, es decir en aquellos casos en que no coinciden las identidades políticas de los que residen respectivamente en el Palacio *Elysée* y en el Hotel *Matignon*. Estas circunstancias, prácticamente impensables en los años de De Gaulle, han resultado comunes en las últimas décadas: el Presidente de la República

---

101 DUVERGER, Maurice, Jaque al rey, EUDEBA, Buenos Aires, 1981, pág. 7. Edición original: Eche au Roi, Albin Michel, Paris, 1978. La *"pléyade desconocida"* de los sistemas semipresidenciales es, sin embargo, cada vez más comentada y estudiada: véase por ejemplo DUVERGER, Maurice (editor), Les Régimes semi-présidentiels, Presses Universitaries de France, Paris, 1986; CECCANTI, Stefano, MASSARI, Oreste & PASQUINO, Gianfranco, Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee, Il Mulino, Bologna, 1996; PEGORARO, Lucio & RINELLA, Angelo (comps.), Semipresidenzialismi, Quaderni giuridici dell'Università di Trieste, CEDAM, Padova, 1997; FUSARO, Carlo (compilador), Le radici del semipresidenzialismo. Viaggio alle origini di un modello cui si guarda in Italia, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998; ELGIE, Robert (editor), Semi-Presidentialism in Europe, Oxford University Press, Nueva York, 1999.

102 DUVERGER, Maurice, Jaque al rey, EUDEBA, Buenos Aires, 1981, págs. 93 a 106.

Francois Mitterand (socialista) compartió el ejecutivo con los primeros ministros de tendencia centroderechista Jacques Chirac (1986-1988) y Edouard Balladur (1993-1995), mientras que el mismo Chirac, en el cargo de presidente desde 1995, *"cohabita"* con Lionel Jospin, jefe de gobierno tras la victoria de los socialistas en las elecciones parlamentarias de 1997.

En tales casos, la ambigüedad de la letra constitucional francesa facilita, siempre que medie la buena predisposición de los involucrados, una convivencia sin crisis ni confrontaciones de envergadura. En efecto, el contraste entre colores distintos, hasta ahora, se ha resuelto siempre con una retracción del poder presidencial, el que usufructuó sus facultades sólo en la medida de lo necesario y prudente.

Por el contrario, las relaciones entre jefes de Estado y primeros ministros, a excepción del caso checo-eslovaco protagonizado por el presidente Václav Havel y sus sucesivos *premiers* Marián Calfa, Jan Strasky y Václav Klaus, parecen ser conflictivas en los países de Europa central y oriental en los primeros años de la transición democrática. En efecto, Lech Walesa (Polonia), Arpád Göncz (Hungría), Zhelieu Zhelev (Bulgaria), Ion Iliescu (Rumania) y Michal Kovác (Eslovaquia) han disputado con los respectivos jefes del gobierno en una variedad de áreas tales como la designación de ministros y colaboradores, el proceso de reforma económica, la política exterior y la relación con el pasado comunista[103].

Un caso particular de división del poder ejecutivo registra la República Oriental del Uruguay bajo el imperio de la constitución de 1919. Alentada por el histórico líder José Batlle y Ordoñez, esta norma adjudicó el poder ejecutivo tanto a un presidente electo por el pueblo como a un Consejo Nacional de Administración de nueve miembros, igualmente electivo e integrado con representación de mayorías y minorías partidarias. La presidencia, encargada de preservar el orden público y de representar a la nación en el exterior, nombraba a los secretarios del interior, de relaciones exteriores y de guerra y marina; mientras que el Consejo mantenía la jurisdicción y designaba a los ministros en las áreas de justicia e instrucción pública, hacienda, obras públicas e industria, trabajo y comercio. Esta partición vertical del poder conocida como *"Primer Colegiado"* se mantuvo vigente en la vecina república durante quince años, hasta la experiencia autoritaria de Gabriel Terra.

---

103 Para un interesante tratamiento de esta cuestión, véase BAYLIS, Thomas A., *"Presidents versus prime ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe"*, en World Politics, volumen 48, número 3, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, abril de 1996, págs. 297 a 323.

En cuanto a la dimensión unipersonalidad-colegialidad, el criterio distintivo es el número de cargos con que se integra el órgano detentador del poder ejecutivo. En otras palabras, cuántos ocupan el vértice de la pirámide de mando[104].

El típico modelo de unipersonalidad es, como en el caso de concentración del poder ejecutivo, el presidente de los Estados Unidos. Las facultades ejecutivas son otorgadas a una institución compuesta por un único miembro. Si bien suelen acompañar al presidente un gabinete de ministros y varios cuerpos de asistentes, éstos son órganos de consejo, asesoramiento y apoyo: sólo el presidente está investido formalmente de poderes y, por ello, es responsable exclusivo por las decisiones adoptadas. Algunos autores advierten en el refrendo ministerial un incipiente principio de colegiación. Aún admitiendo cierta validez en tal idea, no puede negarse que la capacidad presidencial de nombrar o despedir a sus colaboradores *a piacere*, disipa cualquier duda respecto de quién manda.

Los términos de la relación entre presidentes y secretarios de Estado y el status del ministerio han sido descriptos con claridad por Karl Loewenstein: *"Lo que en el sistema presidencialista americano se llama "gabinete", es, en realidad, una agrupación, más o menos amorfa, de los jefes de departamento y otros consejeros del presidente, careciendo totalmente de carácter colectivo. El presidente, al tomar su decisión política, puede solicitar y seguir el consejo de sus colaboradores oficiales o de su kitchen cabinet -la expresión popular para sus consejeros privados-, pero, en último término, asumirá exclusivamente la responsabilidad política. Si un gabinete americano funciona como equipo, se tratará más bien de una manifestación psicológica que constitucional"*[105].

Por su parte, en un órgano ejecutivo de caracter colegiado, las atribuciones asignadas al respectivo poder son desempeñadas por una pluralidad de miembros en forma simultánea, equilibrada e inseparable. Tal es el caso de los parlamentarismos (y semipresidencialismos) en los que el gobierno está a cargo de un gabinete de ministros.

---

[104] Para un tratamiento detallado del principio de organización colegiada, en forma conceptual, sistemática y con referencias a múltiples ejemplos históricos, véase WEBER, Max, Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1984, séptima reimpresión de la segunda edición en castellano (1944), Primera parte, capítulo III, punto 8: *"Colegialidad y división de poderes"*. Edición original: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss de verstehenden soziologie, 1922.

[105] LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1982, pág. 239.

Sin embargo, más allá de que las decisiones y las responsabilidades adquieran bajo esta fórmula el *status* formal de colectivas, lo cierto es que la práctica se ha divorciado en menor o mayor medida de la norma y, según el papel y la autoridad del primer ministro, la conducción de éste puede oscilar entre la preeminencia absoluta y la virtual igualdad con sus colegas. Giovanni Sartori ha resumido con suma nitidez las distintas posibilidades al señalar que un responsable del gobierno en un esquema de poder compartido puede ejercer su autoridad como: *"I) un primero sobre desiguales, II) un primero entre desiguales, III) un primero entre iguales"* 106.

Aplicada esta distinción sobre los casos empíricos, no quedan dudas de que el régimen británico se ajusta perfectamente a la primera de las condiciones enumeradas; en efecto, el poder del primer ministro inglés es tal, que suele decirse que el *cabinet government* ha sido desplazado en los hechos por el *prime ministerial government*. Con ligeras variaciones, el modelo de Westminster también es propio de países históricamente ligados con el Imperio, como Irlanda, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, entre otros[107].

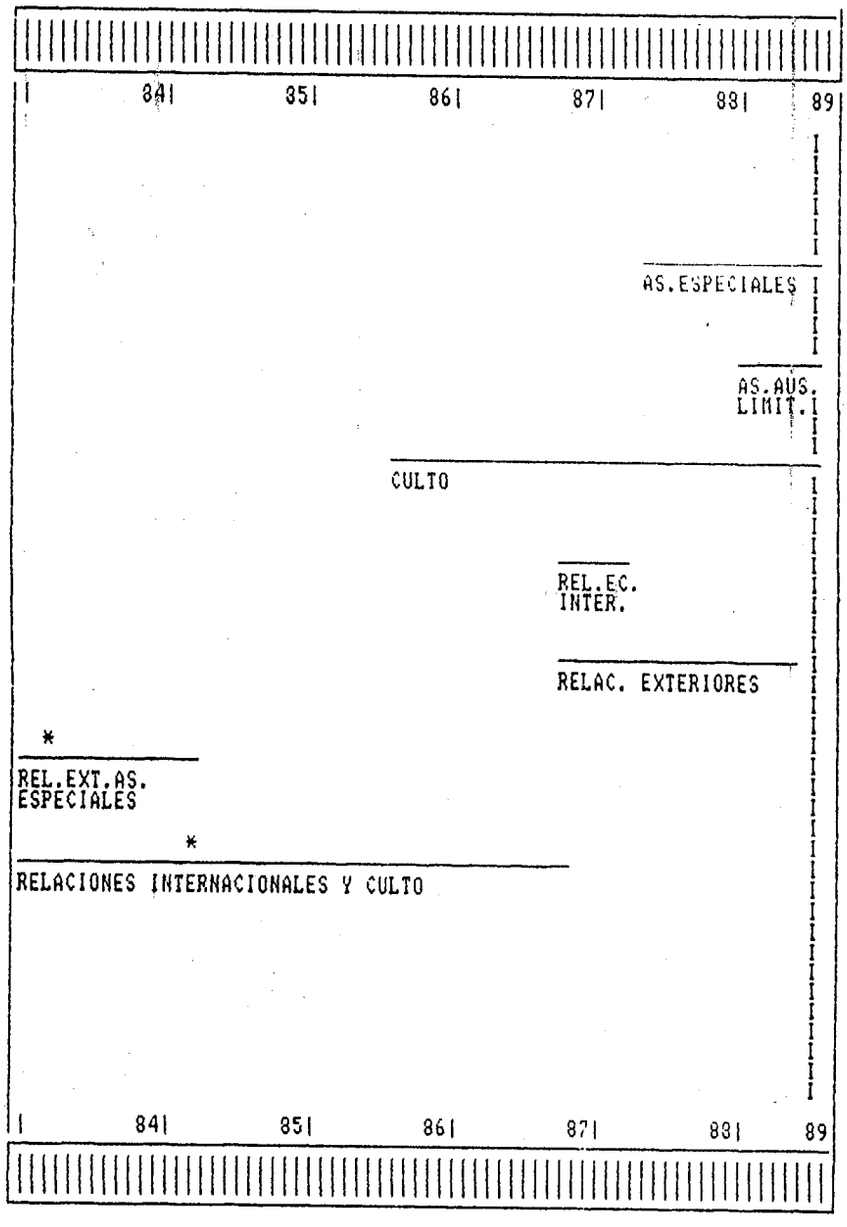
En un peldaño más abajo en la escala de poderes del ministro-líder en relación con los demás integrantes del gabinete se sitúa la *kanzlerdemokratie*, término habitualmente empleado para denominar al esquema de autoridad política en Alemania Federal inaugurado por Konrad Adenauer bajo la Ley Fundamental de 1949. En este caso, el canciller mantiene una posición jerárquica y autónoma respecto a sus pares en el gobierno: propone a los ministros -con caracter vinculante- para su designación por el Presidente Federal, define la denominación y el número de las carteras ministeriales, dirige las reuniones de gabinete, fija la orientación general de la política gubernamental, y sólo es responsable ante el legislativo. Esta variante, que para algunos no es más que una reminiscencia del *kanzlerprinzip* del Segundo Imperio, ha sido imitada por el ordenamiento jurídico de varias naciones entre los cuales el más notorio es el de la constitución española de 1978.

---

106 SARTORI, Giovanni, *"Ni presidencialismo ni parlamentarismo"*, en GODOY ARCAYA, Oscar (editor), Cambio de Régimen Político, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1992, pág. 43-44.

107 La bibliografía sobre el caso británico es vasta. La referencia clásica obligada es BAGEHOT, Walter, The English Constitution, Fontana, Londres, 1963 (1865-1867), y entre las obras más o menos recientes se recomienda JENNINGS, Ivor, Cabinet Government, Cambridge University Press, Cambridge, 1959, edición revisada; MACKINTOSH, John P., The British Cabinet, Methuen, Londres, 1968; y KING, Anthony (editor), The British Prime Minister: A reader, Macmillan, Londres, 1985, segunda edición. Para un estudio comparativo sobre el modelo Westminster, ver WELLER, Patrick, First Among Equals: prime ministers in Westminster systems, Allen & Unwin, Sydney y Boston, Massachusetts, 1985.

Gráfico 1



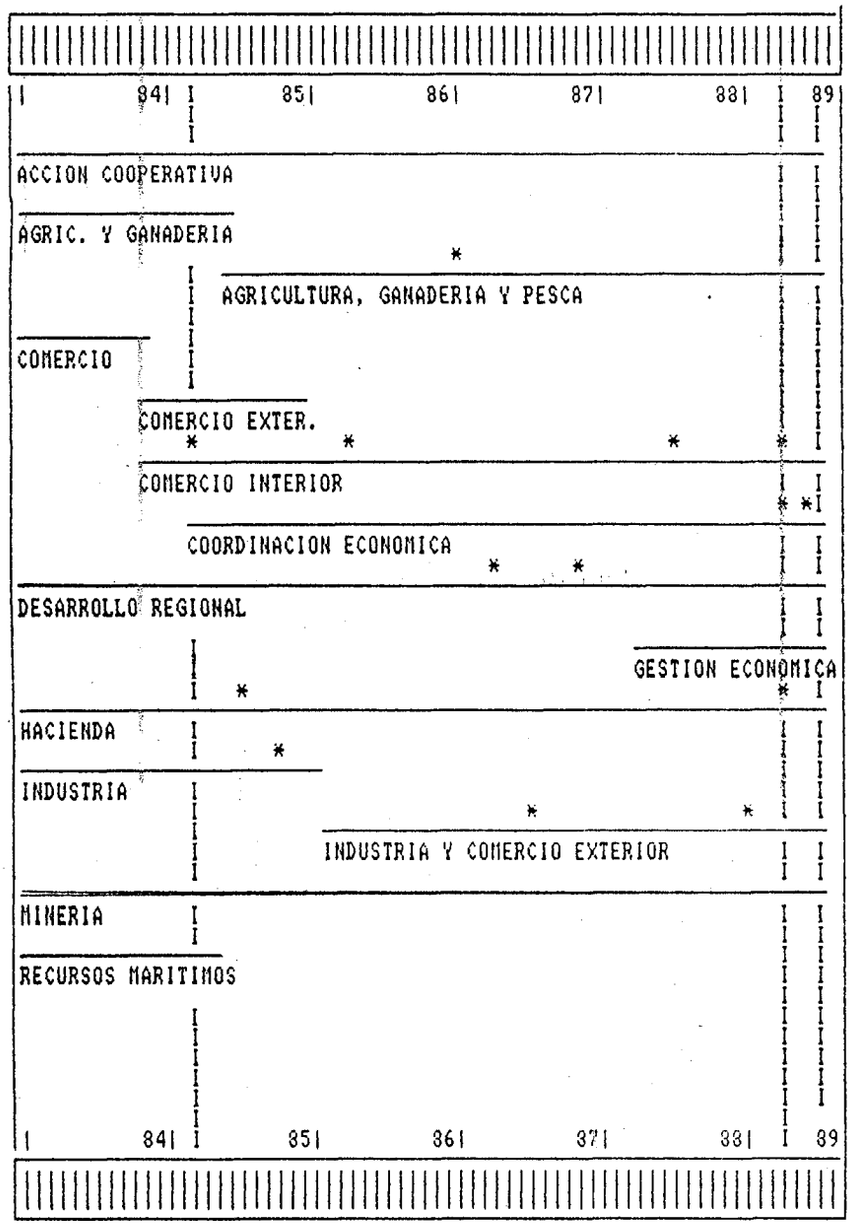
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1983-1989)

* Cambios de Secretarios

I Cambio de Ministro

II

Gráfico 2

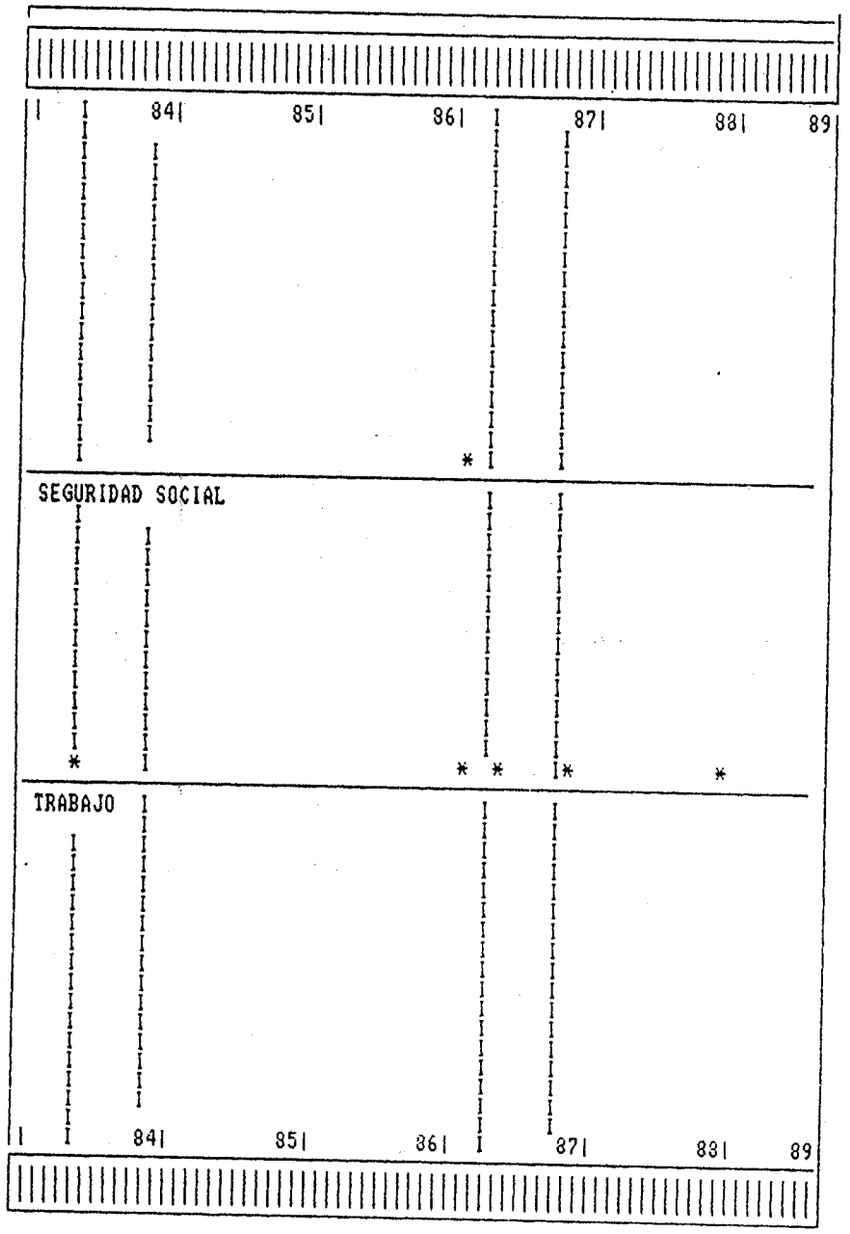


Ministerio de Economia (1983-1989)

* Cambios de Secretario

I Cambios de Ministro

Gráfico 3

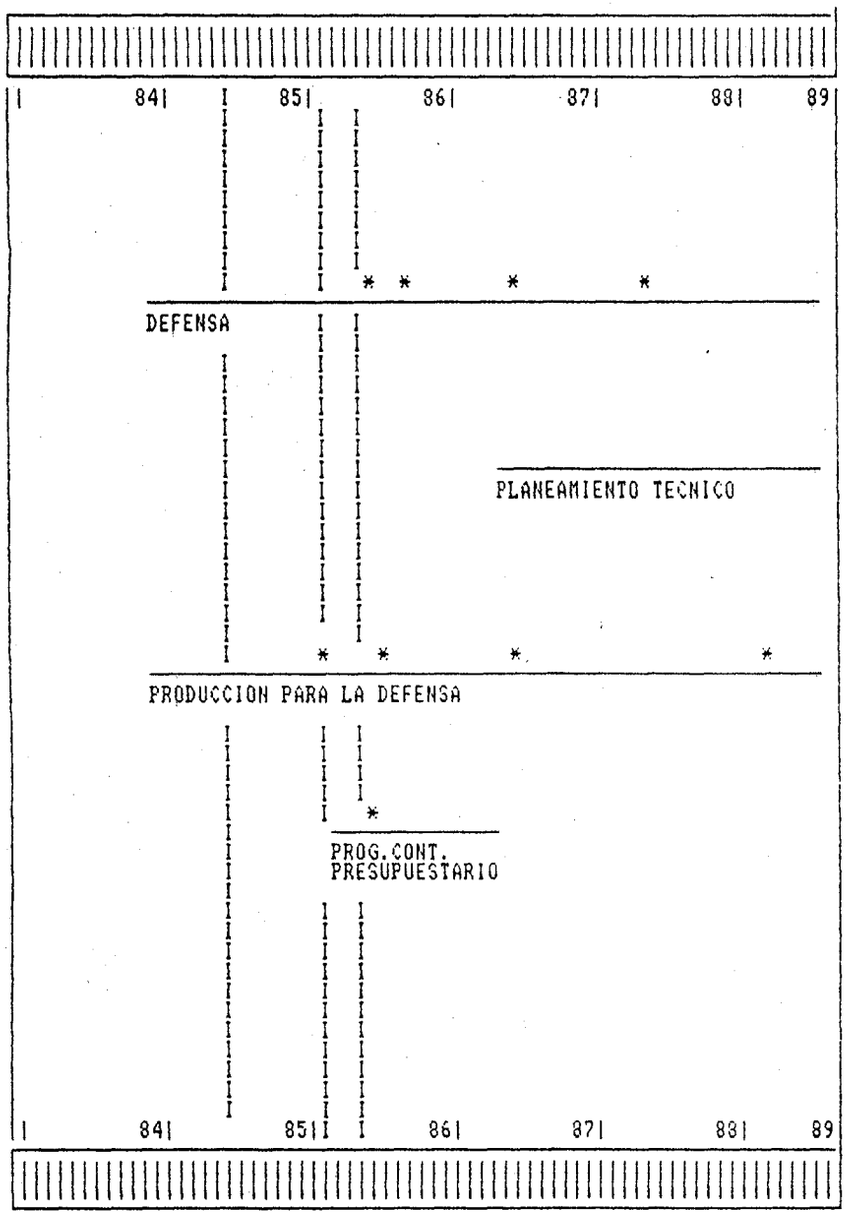


Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1983-1989)

*Cambios de Secretario

I Cambios de Ministro

Gráfico 4

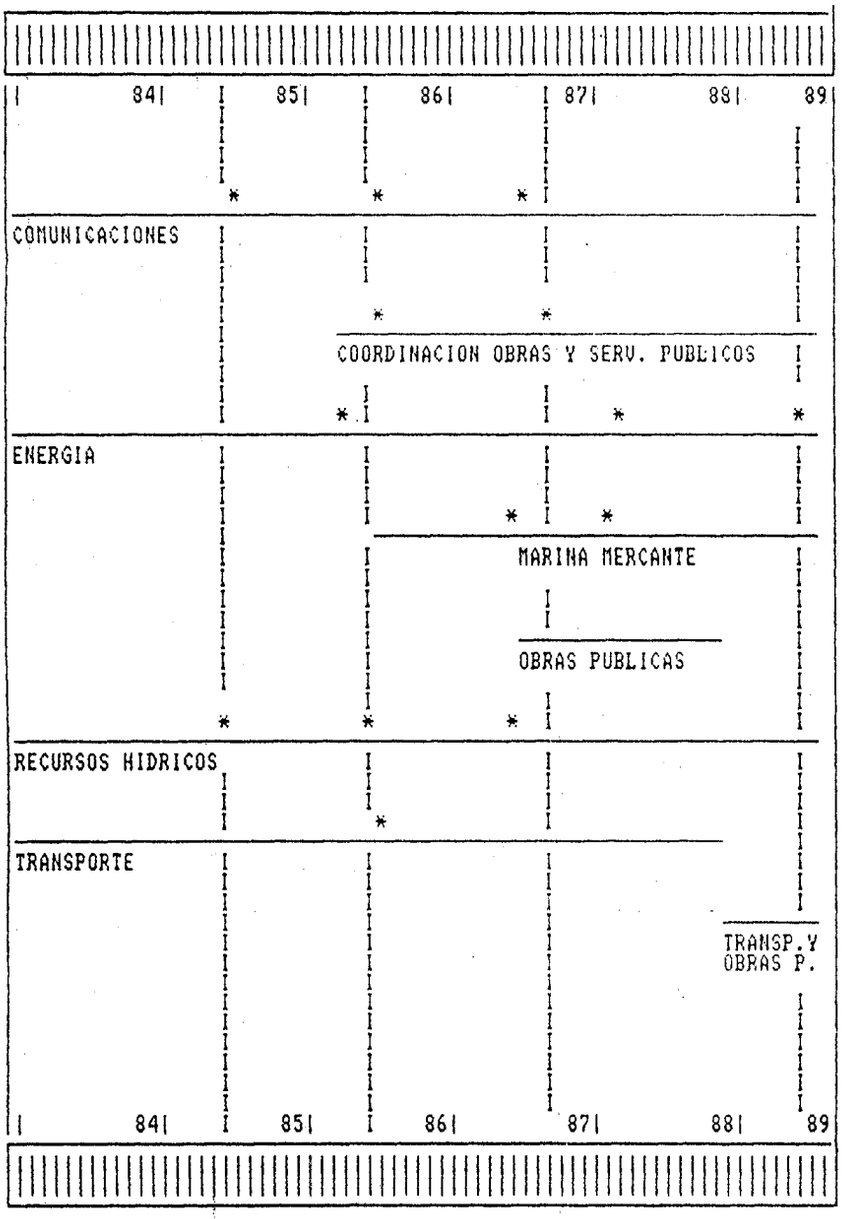


Ministerio de Defensa (1983-1989)

* Cambios de Secretario

I Cambios de Ministro

Gráfico 5



Ministerio de Obras y Servicios Publicos (1983-1989)

* Cambios de Secretario

* Cambios de Ministro

En una auténtica situación de *primus inter pares* encontramos a líderes del gobierno con una escasa autoridad por encima de los demás miembros del ministerio. En Europa continental, los casos paradigmáticos de esta descripción los brindan el jefe del gobierno francés durante la Tercera y Cuarta República y el *presidente del consiglio dei ministri* en la ahora llamada "Primera República" italiana.

Como puede observarse a partir de los casos presentados, existe una fuerte correlación entre el número de partidos con representación parlamentaria y la posición jerárquica del primer ministro. En el modelo inglés o alemán, éste elige a sus colaboradores sin interferencias y se maneja con una discrecionalidad casi absoluta gracias al apoyo de una mayoría automática y sólida, mientras que en los gobiernos de coalición multipartidarios, el primer ministro es más bien un "coordinador" y el carácter colegiado del cuerpo y la idea de responsabilidad colectiva por las decisiones adoptadas en los hechos también se mantienen vigentes. Sin embargo, junto con esta variable también intervienen otras de importancia tales como, por ejemplo, el mecanismo de formación y la organización interna del gabinete, la duración/estabilidad del ejecutivo, el proceso de selección de sus miembros, la composición partidaria del gobierno y la distribución de las carteras ministeriales[108].

Por último cabe señalar que el caracter colegiado no es exclusivo de ejecutivos duales, sino que éste también puede darse bajo un ejecutivo concentrado, como en el ya mencionado Consejo Federal suizo o el llamado *"Segundo Colegiado"* uruguayo. En este último, adoptado tras un acuerdo entre los tradicionales partidos colorado y blanco, por la reforma constitucional de 1951 se establecía que el ejecutivo se depositaba en manos de un Consejo Nacional de Gobierno de nueve miembros, seis por el partido mayoritario y tres por la minoría. El presidente del Consejo surgía de la mayoría y servía como tal por un año, en forma rotativa. La experiencia se mantuvo hasta 1966, año en que una consulta popular decidió la readopción del régimen presidencial unipersonal.

---

108 Existen múltiples trabajos que enfocan estas cuestiones. En BLONDEL, Jean & MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (editores), Cabinets in Western Europe, MacMillan, Londres, 1988, pueden consultarse estudios sobre los casos de Alemania Federal, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega y Suecia. También se recomienda JONES, George William (editor), West European Prime Ministers, Frank Cass & Co. Ltd, Londres, 1991, obra que incluye trabajos sobre los primeros ministros en Gran Bretaña, Alemania Federal, Francia, Italia, España, Holanda e Irlanda (estos estudios aparecieron publicados primero como un número temático especial, *"West European Prime Ministers"*, en West European Politics, Vol. 14, Nro. 2, abril de 1991). Por último, la obra de LAVER, Michael & SHEPSLE, Kenneth A. (editores), Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

Desde por lo menos mediados de este siglo, empero, los modelos ideales de organización del poder ejecutivo bajo las orientaciones generales descriptas (concentración/división, unipersonalidad/colegiación) han sido desafiados por la cantidad, la complejidad y la envergadura de los problemas a los que se enfrentan los gobiernos y por la necesidad de éstos de actuar en forma urgente y eficaz. Y si bien las estructuras ejecutivas se han mantenido fieles a los principios que le dieron origen, ciertas transformaciones y tendencias -favorecidas por fenómenos tales como el tamaño de los aparatos estatales, el vertiginoso desarrollo de las comunicaciones y la ascendente influencia de la política internacional sobre los asuntos domésticos- se han instalado con persistencia en la forma de ordenación y funcionamiento de los organismos liderados por presidentes o jefes de gobierno, obligando a revisar las conceptualizaciones más tradicionales.

Por ejemplo, treinta años atrás Roy Macridis -en una descripción ajustada a las democracias occidentales más desarrolladas- ya advertía sobre las semejanzas alcanzadas por instituciones ejecutivas inspiradas en matrices de organización opuestas: *"Desde un punto de vista organizativo, todas las formas del ejecutivo ofrecen notables similitudes. El primer ministro o el presidente están rodeados por círculos concéntricos de consejeros y por una serie de organismos asesores y especializados: el primero es el círculo inmediato de los consejeros personales y de los agentes de coordinación; el segundo está integrado por organismos específicos de coordinación cuyas funciones trascienden la división departamental o ministerial (planificación económica, seguridad nacional, energía atómica, programas espaciales, reorganización administrativa, etc.); el tercero es el gabinete integrado por los ministros responsables de la orientación política y la administración de actividades gubernamentales funcionalmente definidas (asuntos exteriores, comercio, trabajo, defensa, etc.); un cuarto círculo está integrado por un número creciente de organismos independientes o semiindependientes con responsabilidades reglamentarias o supervisoras, algunas de las cuales manipulan o controlan los servicios económicos"*[109].

Más cerca en el tiempo pero desde una perspectiva analítica similar, uno de los más autorizados estudiosos de las estructuras gubernamentales, Jean Blondel, también ha señalado cierta convergencia de las organizaciones ejecutivas más allá de sus disposiciones formales, como consecuencia de, por un lado, la necesidad de un liderazgo unificado y, por el otro, la

---

109 MACRIDIS, Roy C., voz *"poder ejecutivo"*, en SILLS, David L. (director), Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, 1976, volumen 8, página 303. Edición original: International Encyclopedia of the Social Sciences, Macmillan, Nueva York, 1968.

participación en políticas de creciente complejidad. Así, mientras en esquemas donde -al menos en teoría- rige el principio de toma de decisiones de modo colectivo, el mando ha tendido a concentrarse en el primer ministro, en ejecutivos con dirección formal jerárquica se observa una creciente inclinación hacia la autonomía de las distintas áreas de la administración y hacia la descentralización del poder[110].

Estas observaciones y otros comentarios más actuales pero con tendencias, enfoques y conclusiones semejantes, no niegan la validez de las dicotomías presentadas para estudiar la organización, estructura y diseño del poder ejecutivo, pero sí invitan a la formulación de nuevos esquemas y a la construcción de caracterizaciones más amplias, con el objetivo de determinar de manera más rigurosa y precisa qué modelos están emergiendo en las relaciones actuales entre jefes ejecutivos, gabinetes, ministros y asesores y cuáles son las razones de este fenómeno.

3.4- Las atribuciones o funciones asignadas al poder ejecutivo.

Aunque algunas de ellas registran antecedentes más lejanos, las atribuciones o funciones que actualmente llevan adelante las instituciones ejecutivas reconocen su referencia directa en las derivaciones de un largo y complejo proceso, cuyos inicios se remontan a los sucesivos intentos de afirmación del poder monárquico frente a los poderes imperial, papal y feudal y sus más recientes desarrollos se extienden hasta la emergencia, auge y declinación del llamado Estado de Bienestar.

Desde una perspectiva amplia y actual, una somera enumeración de las facultades desempeñadas por los órganos ejecutivos en los regímenes democráticos debería incluir al menos las funciones de representación, administración, control o arbitraje, jurisdicción, reglamentación normativa, intervención en el proceso legislativo y liderazgo político. Seguramente, la lista abrumaría a los teóricos liberales del siglo XVIII.

Una ligera descripción de cada una de ellas es posible siempre y cuando se considere que las mismas sufren importantes variaciones conceptuales según el contexto histórico y cultural en el que se las analice (por caso, el poder ejecutivo evolucionó de mero ejecutor automático de

---

110 BLONDEL, Jean, voz *"ejecutivos"*, en BOGDANOR, Vernon (editor), Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991, págs. 249-252.

la ley a motor de la maquinaria gubernamental), que su condición dispar obedece al caracter multifacético de este poder, y que entre los estudiosos del tema no existe uniformidad -y quizá tampoco un consenso bastante generalizado- respecto de su definición, naturaleza y titularidad, mientras que la referencia a los clásicos modelos de organización política en varias ocasiones no aclara sino que puede oscurecer el panorama.

La competencia ejecutiva de representar a la nación se extiende tanto en el campo de la política exterior como en el de los asuntos públicos domésticos. Los ordenamientos y las prácticas constitucionales confieren esta facultad a la jefatura de Estado puesto que la institución garantiza la estabilidad política y la continuidad jurídica, recrea la dignidad y el espíritu patriótico y simboliza la conciliación social y la unidad nacional por encima de las disputas partidarias. La importancia política y la ascendencia de una jefatura de Estado sobre los dirigentes y la población no es un factor menor. La trascendencia de esta figura puede observarse en circunstancias o situaciones tan disímiles pero igualmente difíciles como los procesos de construcción del Estado-nación o de unificación nacional, las guerras civiles, las luchas patrióticas por la independencia o los conflictos en países con profundas divisiones etnoculturales o religiosas. El desempeño de un papel emblemático inclusive puede extenderse a un conjunto de naciones unidas por un pasado común. La Corona británica, por ejemplo, también es cabeza del *Commonwealth*, aún cuando entre sus estados miembros independientes existen repúblicas.

Por ello, en el campo de la política exterior a la jefatura de Estado se le encomienda -con diversos grados de participación y control por parte del poder legislativo- la acreditación y recepción de embajadores y enviados extraordinarios enviados por potencias extranjeras, la designación de representantes, cónsules, ministros plenipotenciarios y misiones diplomáticas ante otros países, el concesión de condecoraciones o distinciones y otras diversas atribuciones ceremoniales.

Como representante del Estado ante la comunidad de las naciones, al poder ejecutivo le compete asimismo la facultad -sometida también a la revisión y ratificación parlamentaria- para firmar tratados internacionales de comercio, cooperación e intercambio, de límites y de convivencia pacífica. Y, dada la necesidad de asegurar la existencia del país como entidad soberana e independiente en el plano mundial, se le confían además los llamados "poderes de guerra" que incluyen, entre otras capacidades, la comandancia de las fuerzas armadas.

En su concepción moderna, el origen de estas atribuciones se asocia directamente a un lugar y tiempo precisos: Europa hacia el fin de la Guerra de los Treinta Años (1618-1648) y el esquema de poder que se establece con los Tratados de Westfalia. En efecto, si bien emperadores, reyes y príncipes organizaron ejércitos y entraron en conflictos por territorios y riquezas desde tiempos inmemoriales, la identidad entre éstos y el Estado-nación recién comienza a gestarse a partir de los conflictos desencadenados tras este "equilibrio" europeo y se consolida definitivamente con el estallido de la Revolución Francesa.

Aunque el titular formal de estas facultades sea casi invariablemente el jefe de Estado, el ejercicio real de las mismas, sin embargo, varía según se trate de regímenes parlamentarios, semipresidenciales o presidenciales. En los primeros, sean monarquías o repúblicas, estos poderes son apenas simbólicos en manos de la cabeza del Estado y en la práctica residen en el *premier* como responsable del gobierno. En los semipresidencialismos, a veces porque así lo determinan las normas constitucionales y otras por el peso del legado histórico o la impronta de ciertos liderazgos políticos, la relevancia del presidente en estas cuestiones suele ser mayor y entonces éste comparte con el primer ministro estas atribuciones, aunque no en un grado de igualdad. Finalmente, en los presidencialismos la existencia -salvo casos muy excepcionales- de un ejecutivo concentrado y unipersonal ahorra cualquier explicación al respecto.

Así, en el Reino Unido, por ejemplo, la Corona sólo mantiene la formalidad de la representación diplomática y el mando sobre las tropas, mientras que la fijación de la política exterior y el poder de guerra efectivo le corresponden al primer ministro. En Alemania Federal, el presidente representa a la república en el campo internacional, pero los asuntos foráneos no son de su competencia sino del líder del gobierno; por otra parte, tras las traumáticas experiencias de Weimar y del régimen nazi, la Ley Fundamental directamente dispone que la jefatura y el mando de las fuerzas armadas estén a cargo del Ministro Federal de Defensa en épocas de paz y del Canciller en tiempos de guerra. En cambio, en Finlandia o en Francia gracias a disposiciones institucionales no siempre demasiado claras, históricas cuestiones de política internacional o prácticas inauguradas por algún presidente, el jefe de Estado ocupa un lugar importante en el campo de la defensa y seguridad exterior[111]. Por último, los Estados Unidos pueden citarse como modelo de concentración de todas las atribuciones en esta materia; en efecto, el presidente es el director de la diplomacia y también el responsable de fijar las principales líneas de su política, según la tradición inaugurada por James Monroe en 1823. Y

---

111 Para el caso francés puede consultarse HOWORTH, Jolyon, *"The President's Special Role in Foreign and Defence Policy"*, en HAYWARD, Jack (editor), De Gaulle to Mitterand: Presidential Power in France, Hurst, Londres, 1993, págs. 150-189.

desde su ascenso al rango de potencia mundial, los Estados Unidos han presenciado una impresionante expansión de las prerrogativas presidenciales relativas a los asuntos foráneos; por ejemplo, a pesar de que constitucionalmente es el Congreso de la Unión el único habilitado para declarar la guerra, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial la Casa Blanca ha dispuesto distintas modalidades de intervenciones militares y operaciones bélicas que eclipsaron casi totalmente la jurisdicción legislativa en este campo[112].

Por otra parte, el monarca o presidente republicano también simboliza la autoridad estatal al interior del territorio nacional. En este caracter, el jefe de Estado participa formalmente -con finalidad notarial o ratificación procedimental, según el caso- en la designación de los miembros del gobierno, en la promulgación u observación de las iniciativas legislativas, en la rúbrica de decretos y ordenanzas, en el nombramiento del alto funcionariado público y en otros trámites administrativos de diversa índole. Sin embargo, esta función de representación no debe confundirse o asociarse directamente con la jefatura de la administración pública, en cumplimiento de la cual el ejecutivo -entre otras cosas- designa al cuerpo burocrático y les imparte órdenes por sí sólo, cubre las vacantes de la administración, regula las condiciones de sus empleos y ejerce la potestad disciplinaria sobre ellos. Si bien en este punto los criterios para identificar al titular de esta función no son tan claros, ni tampoco todos los casos que responden a una misma forma de organización política resuelven la cuestión de idéntico modo, por regla general se admite que la jefatura de gobierno implica también la de la administración.

Asimismo, al jefe de Estado también se le ha adjudicado el caracter de *"poder moderador"* o neutro (*pouvoir modérateur* o *pouvoir neutre*). La invención de este concepto corresponde a Benjamin Constant, cuyas ideas se difunden en el período de derrumbamiento del absolutismo y la emergencia de la *"separación de poderes"* como fórmula de organización política. Para Constant, la simple división de poderes ideada por Montesquieu no garantizaba en forma suficiente la libertad política, puesto que el legislativo y el ejecutivo estaban naturalmente inclinados al abuso y el desborde institucional. Por ello, resultaba necesario un

---

[112] Si bien las decisiones presidenciales en este campo ya habían sido cuestionadas durante los años cincuenta y sesenta (conflictos bélicos de Corea (1950-1953) y Vietnam (1962-1973)), recién en 1973 -y tras los excesos de Richard Nixon-, el Congreso norteamericano adoptó la *War Powers Act* con el fin de limitar la iniciativa militar del ejecutivo. Sin embargo, sus sucesores resolvieron distintas conflagraciones con una similar actitud discrecional. Un escueto repaso de éstos incluye escenarios en Medio Oriente, norte de África y América Central: la intervención en Camboya (1975), el rescate de los rehenes en Irán (1980), el desembarco de marines en El Líbano (1983), la ocupación de Granada (1983), los bombardeos a Libia (1986), la invasión a Panamá (1989), la llamada "Guerra del Golfo" (1991) y los ataques aéreos a Irak (1993). A pesar de los años, la obra clásica sobre este tema es SCHLESINGER Jr., Arthur M., La Presidencia Imperial, Dopesa, Barcelona, 1974.

poder por encima de ellos que custodiase y preservara la constitución, asegurando la independencia, equilibrio y armonía entre los distintos órganos constitucionales. Esta facultad arbitral o "cuarto poder" residiría en una autoridad ajena a la lucha política, en una jefatura de Estado preferentemente monárquica[113].

En la visión decimonónica de Constant, el poder moderador respondía a un caracter pasivo y reservado; sus intervenciones eran excepcionales, transitorias y limitadas a restaurar el orden preestablecido. En este siglo, las discusiones acerca del *"poder moderador"* retomaron las ideas de este doctrinario francés, pero adjudicándole al jefe de Estado un papel mucho más activo; entre ellas se destacan los debates sobre la figura del presidente del Reich (*Reichspräsident*) en la República de Weimar como *"guardián de la Constitución"* (*Hüter der Verfassung*) y, más tarde, las reflexiones acerca de las facultades arbitrales o reguladoras adjudicadas al jefe de Estado en la Quinta República francesa[114].

En suma, las atribuciones del "poder moderador" resultaron ser muy diferentes según los estudios y los diseños constitucionales. Para algunos, el jefe de Estado ejercía éstas cuando discrecionalmente designaba al gobierno o cuando disolvía el parlamento, cuando asumía facultades de excepción, o cuando desplegaba la capacidad de apelar directamente al pueblo mediante la convocatoria a un plebiscito. Para otros, en cambio, la noción de Constant parecía más ligado a ciertas circunstancias y personajes históricos que a poderes permanentes, formales o informales. Por último, otros análisis identificaron el concepto con otros órganos de gobierno como la Corte Suprema de Justicia (Estados Unidos) o, en una interpretación aún más libre, con grupos de poder como los militares (Latinoamérica).

Las constituciones francesa (1958) y española (1978) proporcionan buenos compendios de las funciones representativas, ceremoniales y moderadoras a cargo del jefe de Estado. El artículo 5 de la primera establece que *"El presidente de la República vela por el cumplimiento*

---

113 CONSTANT, Benjamín, Principios de Política, Aguilar, Madrid, 1970, págs. 18 a 31.

114 Para una breve introducción al origen del concepto y su posterior influencia en el derecho constitucional, véase VANOSSI, Jorge R., La Reforma de la Constitución, Emecé Editores, Buenos Aires, 1988, págs. 325 a 337, y VARELA SUANZES, Joaquín, *"La Monarquía en el pensamiento de Benjamín Constant (Inglaterra como modelo)"*, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Número 10, Madrid, 1991, págs. 121 a 138. Para el debate sobre el tema en Weimar, la referencia clásica es la obra de SCHMITT, Carl, La defensa de la Constitución, Editorial Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento Madrid, 1984 (edición original: Der Hüter der Verfassung, Tubinga, 1931), y la réplica de KELSEN, Hans, ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?, Editorial Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1995 (edición original: Wer soll der Hüter der Verfassung sein?, Berlín, 1931).

de la Constitución. Asegurará, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado. Será el fiador de la independencia nacional, de la integridad del territorio, del cumplimiento de los acuerdos de la Comunidad y de los tratados". Mientras que el artículo 56 de la segunda dispone: *"El Rey es el Jefe de Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes."*

Por otra parte, en una manifiesta muestra de conservación de las tradiciones vinculadas al antiguo poder monárquico, las modernas constituciones también le encomiendan al ejecutivo ciertos poderes como magistrado o, en otras palabras, funciones jurisdiccionales tales como el derecho de gracia, el indulto y la conmutación de penas.

En cuanto a la función de reglamentación normativa, ésta deriva del deber del ejecutivo de velar por el cumplimiento de las leyes, razón principal de su creación y del origen de su denominación. Esta atribución de emitir reglamentos para garantizar la ejecución de la legislación, como ya se ha señalado, no se encuentra entre las más importantes y hasta quizás hoy sería considerada como prácticamente irrelevante desde un punto de vista no formal si no fuera porque, como veremos con detalle un poco más adelante, vía potestad reglamentaria varios ejecutivos han edificado verdaderas regulaciones de alcance general.

A su vez, el poder ejecutivo participa en el proceso legislativo mediante la promulgación, el veto y la iniciativa de ley.

La promulgación (o "sanción real" en las monarquías parlamentarias) es algo más que un acto formal necesario para que la ley entre en vigor y resulte eficaz. Aún hoy mantiene su importancia asociada a una de las principales intenciones que le dieron origen como arreglo o práctica institucional: fungir como instrumento del monarca para frenar la voluntad de la asamblea.

En el Reino Unido la negativa a emitir la sanción real (*royal assent*) a legislación aprobada por el parlamento se empleó por última vez en 1707 y en nuestros días es algo impensable, pero en otros países la facultad del jefe de Estado de ejercer este derecho, otorgado a una monarquía constitucional por primera vez en la carta francesa de 1791, conserva todavía

plena vigencia. Por ejemplo, en la actual constitución gala se reconoce al presidente la atribución de solicitar a la asamblea una nueva deliberación de una parte o de todo un texto legislativo remitido para su aprobación. Este "veto suspensivo" o "poder de devolución" (*renvoi*) también es acordado al presidente de la república en Italia quien debe acompañar el pedido a la cámaras con un mensaje fundado (*potestà di rinvio*). En ambos casos, si el parlamento aprueba nuevamente la ley, ésta debe ser promulgada. Sin embargo, este veto suspensivo -aplicado generalmente por dudas sobre la constitucionalidad de una norma, pero también por criterios de oportunidad o conveniencia política- es empleado con extrema cautela por el jefe de Estado en virtud del papel institucional que desempeña.

La participación del ejecutivo en la legislación a través de -en términos Montesquieu- su *"facultad de impedir"* registra, por el contrario, un caracter notoriamente distinto en los regímenes presidenciales actuales, en los cuales el veto constituye una poderosa herramienta en manos del primer mandatario. En efecto, si bien fue concebido por los Padres Fundadores como un recurso contra las leyes "indeseables" o defectuosas y ejercido con moderación por los primeros presidentes norteamericanos, posteriormente se convirtió en un recurso político formidable para contrarrestar los planes del congreso, debido al requisito exigido para lograr la insistencia legislativa (dos tercios de los votos de los miembros de cada cámara). En este punto los presidencialismos latinoamericanos evolucionaron según el patrón estadounidense e inclusive aumentaron el poder del ejecutivo aún más al facilitarle el denominado "veto parcial" o *"item veto"*, un tipo de observación de los proyectos sancionados que permite modificarlos y aprobarlos eliminando partes de los mismos. Esta posibilidad, que desequilibra la relación interpoderes en el proceso legislativo, no ha sido concedida por la constitución al presidente de los Estados Unidos.

Los principios de "separación de poderes" y "frenos y contrapesos" tampoco contemplaban un poder ejecutivo con iniciativa legislativa; sin embargo en la actualidad éste es considerado el principal promotor de la legislación relevante. En efecto, en los regímenes parlamentarios y semipresidenciales los proyectos de ley fundamentales se elaboran en las oficinas y despachos del gabinete para ser aprobados después, y frecuentemente sin demasiadas modificaciones, por la asamblea. El empuje de los parlamentarios individuales prácticamente ha desaparecido y además el gobierno goza por regla general de prerrogativas para manejar el orden del día del legislativo, acortar los debates y solicitar prioridad para el tratamiento de determinados proyectos. En contraste, los diputados y senadores electos en diseños presidenciales mantienen todavía una importante actividad legislativa y los congresos no son un mero "sello de goma" (*rubber stamp*), pero así y todo debe reconocerse que el avance del

ejecutivo ha sido notorio en relación con los preceptos que dieron origen a estos modelos. En los Estados Unidos la evolución de las prácticas institucionales elevaron al presidente al rango de *chief legislator* y, desde hace tiempo, cuando el residente en la Casa Blanca exhibe una gran capacidad de persuasión, los congresistas esperan el programa de gobierno para orientar el trabajo parlamentario. En América Latina la ruptura del equilibrio interpoderes se plasmó en el plano normativo: con el paso de las décadas varias constituciones directamente establecieron al ejecutivo como órgano legislador o le confirieron la iniciativa de ley exclusiva en ciertas materias.

Además de participar en el proceso legislativo, el ejecutivo también ejerce directamente funciones legislativas. Esta posibilidad tampoco estaba contemplada en las históricas constituciones liberales, las cuales establecían una tajante distribución divisoria del poder que determinaba claramente que la elaboración de la norma correspondía con exclusividad al parlamento. Situaciones de creación de nuevo derecho por otro órgano distinto del legislativo aun con su consentimiento, cualquiera fuere la vía de formalización, implicaban un ejercicio inconstitucional del poder.

Sin embargo, la evolución de los armazones constitucionales y las prácticas políticas fueron también erosionando esta prohibición de transferir el poder de *"hacer la ley"*, a través del reconocimiento -expreso o tácito- de dos recursos: la delegación legislativa y la legislación "por decreto".

La delegación legislativa ha sido reconocida a nivel constitucional por naciones bajo distintas formas de gobierno, generalmente en materias determinadas de administración o de emergencia pública, y siempre con control parlamentario y plazos fijados para su ejercicio. Pero también se la practica de modo menos explícito cuando el congreso dicta una ley de carácter muy general sobre determinado asunto, de modo tal que el poder ejecutivo puede ejercer su potestad reglamentaria sobre la materia aumentando su margen de arbitrio, aunque, en este caso, dentro de los límites establecidos por el reparto divisorio de la constitución. En estas situaciones, suele señalarse que el parlamento no delega competencias sino que, al limitar las suyas a términos muy generales sin detenerse en detalles, permite una mayor amplitud en el ejercicio de las atribuciones del poder ejecutivo.

Este procedimiento es admitido inclusive en los Estados Unidos de América, donde el poder congresional es reconocido por su celo y su fortaleza. Pero en este caso la justicia ha

insistido en que las leyes que sean formuladas detalladamente por vía de la reglamentación deben establecer unos claros principios sobre la materia en cuestión[115].

Por su parte, la legislación "por decreto" hace referencia al poder del ejecutivo -reconocido o no- de dictar normas con fuerza de ley. En los regímenes parlamentarios este recurso es admitido en forma excepcional siempre que se justifique en razones de necesidad y urgencia y está sometido a un estricto control parlamentario. En algunos presidencialismos latinoamericanos, por el contrario, esta vía es utilizada en forma frecuente y excesiva, muchas veces sin que medien razones. El fenómeno, particularmente notorio en la Argentina y el Brasil de los últimos años, ha recibido el nombre de "decretismo".[116]

Las prácticas de la delegación legislativa y la legislación por decreto, cada vez más frecuentes e inscriptas en un contexto universal de fortalecimiento del ejecutivo en desmedro del legislativo, encuentran sus fundamentos en la complejidad de los problemas gubernamentales actuales, en el creciente carácter técnico de las decisiones políticas, en el contraste entre la rigidez de la ley y las cambiantes condiciones socio-políticas de las naciones y en las exigencias de gobernar en épocas de crisis y de necesidad[117].

Por último cabe señalar, sin embargo, que en la política moderna la función ejecutiva principal no es ninguna de las mencionadas hasta el momento sino la de liderazgo, gobierno u orientación política general. En efecto, el poder ejecutivo, como motor de la maquinaria gubernamental y núcleo central en el proceso de toma de decisiones, tiene a su cargo la dirección política. En este aspecto, le compete al ejecutivo la difícil tarea de identificar cuestiones problemáticas o generar nuevas expectativas, proponer ideas y soluciones en torno a

---

115 Para el tema de la delegación legislativa, véase BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo, Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Madrid, 1987, 3era. edición, especialmente Parte Tercera: *"El Poder Ejecutivo"*, capítulo 3: *"Las funciones legislativas del poder ejecutivo"*.

116 Para un estudio comparado de uso de la legislación por decreto, véase CAREY, John M. & SHUGART, Matthew Soberg (editores), Executive Decree Authority, Cambridge University Press, Nueva York, 1998, donde pueden consultarse análisis sobre los casos de Argentina, Brasil, Estados Unidos, Francia, Italia, Perú, Rusia y Venezuela. Para una versión en castellano sobre esta problemática en la Argentina, FERREIRA RUBIO, Delia & GORETTI, Matteo, *"Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)"*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, volumen 36, Nro. 141, IDES, Buenos Aires, abril-junio 1996, págs. 443 a 474.

117 LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1982, Segunda edición, reimpresión, capítulo VI, págs 273-275.

ellas, ganar apoyo popular para estas causas, influir sobre los parlamentarios para aprobar la legislación pertinente, rodearse de un grupo de funcionarios capaces de ejecutar las políticas acordes al plan delineado, e impulsar las medidas con una energía tal que logre sortear las trabas burocráticas. Y en esta misión el ejecutivo debe valerse generalmente de todos los recursos institucionales y para-institucionales disponibles. Esta modalidad de ejercicio del poder resulta indispensable si el ocupante del ejecutivo pretende una verdadera y profunda transformación.

4- "Los consejeros del príncipe": la institución ministerial.

4.1 ¿Gabinete o "entorno"? Sobre ejecutivos, ministros y gabinetes en diseños parlamentarios y presidenciales de gobierno.

Uno de los presupuestos del estudio que esta tesis pretende encarar es el que, en forma somera, puede presentarse del siguiente modo: las disposiciones normativas y las prácticas políticas poseen una influencia prominente sobre el funcionamiento del gobierno de un país y, especialmente, sobre las características sociopolíticas de quienes lo gobiernan/administran. Una breve referencia comparativa a los ejecutivos, ministros y gabinetes en diseños parlamentarios y presidenciales de gobierno constituye un oportuno punto de partida para ejemplificar esta cuestión.

En el gobierno parlamentario, como se ha señalado en el capítulo anterior, el poder ejecutivo surge del legislativo y es responsable ante él; en otras palabras, el primer ministro y su gabinete son seleccionados por los parlamentarios y su estabilidad en el cargo depende de la confianza que éstos le otorguen: no sólo le deben su designación, un voto de censura implica el cese de su mandato. Esta fórmula de gobierno está organizada sobre la idea de que el gabinete dura mientras goza de la confianza del parlamento; no hay términos fijos para la duración del ejecutivo. En estos procesos gubernamentales (selección del gabinete, permanencia y caída del gobierno), cumplen un papel central los partidos políticos y dentro de éstos, tienen un lugar central fenómenos tales como el liderazgo político, la disciplina partidaria y la ideología. Así, generalmente, el cargo de primer ministro es ocupado por el líder del partido mayoritario, y si ningún partido alcanza mayoría, los gabinetes surgen de acuerdos -a través de coaliciones- entre los distintos agrupamientos políticos.

Como también se ha visto, otro arreglo institucional característico de este modelo se basa en la noción de que el primer ministro y su gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colegiado; es decir que el gabinete es más que la suma de sus miembros, sus decisiones y responsabilidades tienen el carácter de colectivas, oscilando el papel y la autoridad del primer ministro entre la preeminencia y la virtual igualdad con sus colegas.

Por último, es común que las personas sean, o puedan ser, miembros del parlamento y del gabinete a la vez. La incompatibilidad absoluta es la excepción (entre las democracias occidentales sólo está establecida en Luxemburgo, Holanda, Suecia, Noruega y Bélgica a partir

de 1993)[118].

Estas características básicas del gobierno parlamentario influyen, en gran medida, en tres aspectos de sus gabinetes que nos interesan aquí remarcar: 1) las relaciones de autoridad en él, 2) las vinculaciones con el o los partido/s de gobierno, 3) el tipo de carrera política y/o perfil político administrativo de sus integrantes.

Como vemos, en este esquema institucional es fundamental la integración partidos-parlamento-gabinete, como así también el trabajo en conjunto para coordinar acciones de gobierno, resolver conflictos y tomar decisiones. La disciplina o el consenso son los límites a la gestión política, pero también se convierten en vitales para el eficaz funcionamiento del sistema.

De esta manera, si bien cada ministro tiene una responsabilidad sustancial dentro de su propio departamento y cada cual comparte colectivamente la responsabilidad por lo que un colega en otro despacho decide y hace en nombre del gobierno, lo cierto es que al ser el primer ministro usualmente el líder del partido mayoritario o de una coalición de partidos que logra mayoría, se convierte en el principal centro de decisiones políticas, las que, a su vez son giradas por el gabinete al parlamento donde -con menor o mayor grado de transacción- son aprobadas.

Así como para el partido o los partidos oficialistas resulta fundamental mantenerse en el gobierno, sólo respaldar las medidas del ejecutivo resulta funcional a ese objetivo. El control se traslada entonces desde el ámbito parlamentario al interior partidario.

De este modo, un ministro del gabinete normalmente accede a ese cargo luego de varios años de militancia partidaria y de experiencia legislativa y ejecutiva, integrando comisiones parlamentarias, presidiéndolas, ocupando puestos de segunda línea en el gobierno o formando parte del "gabinete fantasma", según el país de que se trate[119]. En consecuencia, en los sistemas parlamentarios puede decirse que, a grandes rasgos, los ministros combinan compromiso partidario con vasta experiencia en la dirección de departamentos gubernamentales

---

118 LIJPHART, Arend, Las democracias contemporáneas, Ariel, Barcelona, 1987, pág. 85 y FABBRINI, Sergio & VASALLO, Salvatore, Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee, Laterza, Bari, 1999, pág. 35.

119 DOGAN, Mattei, *"How to Become a Cabinet Minister in France"*, en Comparative Politcs, vol. 12, Nro. 1, octubre 1979.

o en la tarea legislativa y que se trata de políticos o cuadros técnicos con larga trayectoria en las filas del partido. Aunque, debido a la complejidad de los problemas y una tendencia a la personalización de los liderazgos, se ha visto reducido el sentido de responsabilidad colectiva y el carácter colegiado de la toma de decisiones puede decirse que, de todos modos, la relación primer ministro-gabinete-parlamento y el perfil ministerial son, en lo esencial, los descriptos.

Sin embargo, tras esta descripción general se encuentran importantes diferencias cuando se pasa al estudio de los casos particulares y, entonces, puede apreciarse el impacto de ciertas reglas institucionales o para-institucionales, la influencia de la tradición política (mayor o menor presencia de un aparato estatal fuerte y centralizado), o el tipo de democracia (mayoritaria o consensual). Factores como éstos poseen un peso significativo sobre el nombramiento de ministros *"insiders"* (con adscripción partidaria y con experiencia parlamentaria) u *"outsiders"* (no inscriptos a partido político alguno y sin experiencia parlamentaria)[120].

Por caso, pueden presentarse diferencias como las que muestra el cuadro 1. Como se observar en este cuadro elaborado sobre una muestra representativa de países democráticos parlamentarios de Europa Occidental durante un prolongado período histórico (1945-1984), la disposición de la incompatibilidad entre el desempeño en un cargo ministerial y la ocupación simultánea de una banca parlamentaria traza una diferencia importante sobre el perfil de los ministros. Sin embargo, debe señalarse que dentro de aquellos países en los cuales no existe tal impedimento, también se observa una disparidad significativa vinculada a otros factores institucionales, políticos e históricos. De modo particular, en los casos de Alemania Federal y Austria, los relativamente bajos porcentajes de ministros *"insiders"* encuentran aún gran parte de su explicación en la herencia de la tradición imperial de los Hohenzollern y losHabsburgo, de los procesos de formación estatal y de ordenación constituyente y de la demorada parlamentarización del gobierno. Por el contrario, los dos países que encabezan el registro más alto de ministros *"insiders"* son los casos paradigmáticos del "gobierno de gabinete" o democracia al estilo Westminster.

---

120 Esta distinción es propuesta por FABBRINI, Sergio, Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia, Laterza, Bari, 2000, capítulos II: *"Il governo tecnico della crisi"* y III: *"I tecnici al governo nelle democrazie"*. Para ser considerados como *"insiders"*, la experiencia parlamentaria de los ministros debe superar los cinco años.

Cuadro 1
Democracias parlamentarias de Europa Occidental (1945-1984)
Perfil ministerial e incompatibilidad entre cargo ministerial y banca parlamentaria

		Incompatibilidad entre cargo ministerial y banca parlamentaria	
		Sí	No
Cantidad de ministros *"insiders"* (en porcentaje)	Alta	Luxemburgo (57,9)	Reino Unido (78,8) Irlanda (62,9) Islandia (62,2) Italia (62,1) Dinamarca (58,4) Bélgica (52,8)
	Baja	Suecia (45,3) Noruega (35,5) Holanda (29,6)	Alemania Federal (42,4) Austria (38,7)

Nota: La línea divisoria para la cantidad de ministros *"insiders"* ha sido fijada en el 50%. Entre paréntesis, el porcentaje de ministros *"insiders"*.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Por su lado, el sistema presidencial se asienta en los principios opuestos al gobierno parlamentario: el poder ejecutivo no surge del legislativo sino que es elegido directamente por el pueblo y sólo es responsable ante aquél en los casos, extremos e infrecuentes, de juicio político; en otras palabras, la fuente de poder del presidente y del congreso es independiente.

Los procesos relativos a la elección del ejecutivo, la permanencia en el poder y el término del mandato se organizan, salvo excepciones, sobre la idea de mandatos fijos e incongruentes y elecciones intermedias de renovación de autoridades y puede decirse que en ellos no cumplen un papel central los partidos políticos. Así, en este modelo basado en la noción del carácter unipersonal del poder ejecutivo, los mecanismos y actores que intervienen en la llegada y estabilidad en la presidencia pueden o no ser los mismos que toman parte en el funcionamiento legislativo.

En sentido estricto, el presidente, generalmente dotado de amplios poderes por la constitución (o por la práctica política), sólo necesita del partido para el momento crucial de su elección (y virtual reelección). Si bien le resulta conveniente contar con una mayoría partidaria disciplinada en el congreso para llevar adelante su administración, una situación minoritaria o

un partido indisciplinado no afectan su permanencia en el cargo, y tampoco constituyen obstáculos que no pueda salvar mediante acuerdos -más o menos costosos- con otras fuerzas políticas.

Por otra parte, en este modelo rige estrictamente el principio de "separación de poderes": no es posible el desempeño simultáneo de cargos legislativos y ejecutivos.

Estas premisas básicas sobre las que funciona el sistema presidencial inciden, también en gran parte, sobre tres aspectos de los gabinetes presidenciales que queremos destacar: 1) el status que posee y las relaciones de autoridad entre éste y el presidente, 2) las vinculaciones con el partido de gobierno y con los grupos de interés y, 3) el tipo de perfil político de los ministros en este modelo.

En primer lugar, el gabinete presidencial constituye un equipo de colaboradores con responsabilidades y funciones limitadas a su jurisdicción, conformado sobre la base de designaciones efectuadas por el presidente con casi total control y libertad; en última instancia éstas no dependen de negociaciones intra o interpartidos. No sólo las disposiciones normativas establecen una relación jerárquica de autoridad entre los ministros y el presidente, el procedimiento mismo de los nombramientos delimita la autoridad de los primeros: el cargo se lo deben al presidente y su permanencia en éste depende de él.

La posición privilegiada del titular del ejecutivo le permite seleccionar a sus colaboradores con cierta autonomía, y a veces hasta ignorando a los órganos de su propio partido, al cual, además, generalmente lidera. Esto hace que el gabinete se estructure alrededor de su persona y su conformación pueda explicarse a partir de su trayectoria política y su estilo de gestión.

Mientras en el sistema parlamentario la carrera política hacia un lugar el gobierno se basa en la legitimación electoral y se orienta hacia un único centro, el gabinete, en el esquema presidencial existen múltiples vías de llegada a un puesto ministerial y los sucesivos cargos de los funcionarios no siguen un patrón predefinido, o se dirigen hacia varios y dispersos objetivos. Por otra parte, la mayoría de las veces, los gabinetes presidenciales van adaptándose a los propósitos y necesidades exclusivas del titular del ejecutivo y se conforman a partir de distintos grupos: individuos que han acompañado al candidato durante su carrera hacia el gobierno nacional sin otra cualidad que una probada lealtad, políticos de distintas líneas internas del partido cuya designación responde a una necesidad de contar con la organización

propia, representantes de grupos de interés y técnicos con experiencia previa pero sin compromisos partidarios. De esta manera, a menudo puede ocurrir que el ministro no tenga ningún conocimiento del área en la que ha sido designada o que conozca el organigrama de su ministerio sólo horas después de haber aceptado su designación para el cargo.

Así, es habitual la dispersión organizativa, la multiplicidad de intereses y los desacuerdos frecuentes. Cada ministro busca mejorar la situación del área a su cargo compitiendo con sus pares por el apoyo presidencial a sus puntos de vista, y encuentra en el partido, en los grupos de interés o en quien lo ha promovido para el cargo, una sólida base para ese objetivo.

En este marco, y según el país, no es extraño que resulten frecuentes las crisis ministeriales, los conflictos entre el presidente y su partido, una tendencia creciente a la autonomización ministerial y el afianzamiento de relaciones explícitas entre agencias ejecutivas y grupos de interés.

Como se ve, este tipo de relación entre el presidente y sus ministros es bien distinto al existente entre un primer ministro y sus colegas de gabinete. Esto ha llevado a autores como Fred Riggs a señalar como impropio del término gabinete para el conjunto de colaboradores del presidente y a sugerir su reemplazo por el término *"entourage"* (literalmente, entorno)[121]. Sobre el caso estadounidense, Sergio Fabbrini subraya la división tajante entre un presidente encargado de la orientación política general (*politics*) y unos secretarios -técnicos o expertos- a cargo de las políticas públicas específicas (*policies*)[122].

Sin embargo, de igual modo que en la reseña sobre los esquemas parlamentarios de gobierno, esta descripción también es estereotipada, quizá demasiado ajustada a la impresión del caso de los Estados Unidos. En efecto, el status del gabinete en diseños presidenciales, las relaciones de autoridad entre los ministros y el presidente, las vinculaciones con el partido de gobierno y con los grupos de interés y el tipo de perfil político de los ministros en este modelo admiten también importantes variaciones según el impacto de ciertas reglas institucionales o

---

121 RIGGS, Fred W., *"La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: Prácticas para-constitucionales"*, en CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA (comp.), Presidencialismo vs. Parlamentarismo, EUDEBA, Buenos Aires, 1988. Versión original: *"The Survival of Presidentialism in America: Paraconstitutional Practices"*, en International Political Science Review, Vol. 9, Nro. 4, octubre de 1988, págs. 247-278.

122 Véase FABBRINI, Sergio, Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia, Laterza, Bari, 2000.

para-institucionales, la influencia de la tradición política (mayor o menor presencia de un aparato estatal fuerte y centralizado), las características de los partidos políticos y del sistema partidario (partidos disciplinados o indisciplinados, bipartidismo o multipartidismo) o el tipo de democracia (mayoritaria o consensual). Por caso, la tradición histórica de países como la Argentina y Chile -por citar dos casos a la vez distintos entre sí- contrasta en varios de los aspectos descriptos en este punto[123].

Por ello, las secciones que siguen están destinadas a los orígenes y la evolución de esta institución en el modelo presidencial originario, los Estados Unidos y en el caso que esta tesis estudia, la Argentina.

4.2 "Los consejeros del príncipe" en el modelo presidencial originario: génesis y evolución del papel de los secretarios y asistentes del presidente de los Estados Unidos de América.

La idea de algún tipo de consejo asesor para el nuevo cargo de presidente de los Estados Unidos no estuvo ausente en los debates de la convención constituyente reunida en Filadelfia en 1787. En particular los planes con este objetivo estaban asociados a la discusión relativa a la creación de un poder ejecutivo único o uno plural. Sin embargo, y aunque muchos de los participantes de las deliberaciones estaban de acuerdo con el proyecto de crear un consejo de Estado, la propuesta no logró el apoyo de una mayoría de los delegados, básicamente por la aprensión que generaba la imagen de un presidente sobrecargado con cuerpos asesores innecesarios[124].

En The Federalist, Alexander Hamilton resume esta posición de modo tajante: *"El consejo que se agrega a un magistrado, que a su vez es responsable de lo que hace,*

---

123 Véase MOULIN, Richard, Le présidentialisme et la classification des régimes politiques, Librairie generale de droit et de jurisprudence, Paris, 1978, especialmente capítulo I: *"Presidentialisme et accroissement de la preeminence presidentielle au sein de l'executif"* y capítulo II: *"Le renforcement de l'autonomie presidentielle vis-a vis de l'organe legislatif"*.

124 Para una reseña sobre los orígenes del gabinete norteamericano, véase HINSDALE, Mary, A History of The President's Cabinet, George Wahr, Ann Arbor, Michigan, 1911, capítulo I: *"The Origin of the Cabinet"*, págs. 1 a 17. LEARNED, Henry Barrett, The President's Cabinet: Studies in the Origin, Formation and Structure of an American Institution, Yale University Press, New Haven, 1912. También FENNO, Richard F., Jr., The President's Cabinet: An Analysis in the Period from Wilson to Eisenhower, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1959, capítulo 1: *"The Cabinet in Perspective"*, págs. 9-51.

generalmente no pasa de ser un obstáculo para sus buenas intenciones, muchas veces un instrumento y cómplice de las malas y casi sin excepción un manto que le sirve para encubrir sus faltas"[125]

De esta manera, en la redacción final de la constitución sólo quedó una escueta referencia en la que se disponía que el presidente *"podrá solicitar la opinión, por escrito, del funcionario principal de cada uno de los departamentos ejecutivos sobre cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos"* (Artículo II, sección 2). El mismo artículo también establecía que estos funcionarios no podrían ser nombrados en forma exclusiva por el presidente, sino que tales designaciones debían contar con el "parecer y consentimiento" (*"advice and consent"*) del Senado.

Los motivos de este requisito aparecían también fundamentados de modo claro y directo en The Federalist: *"Entonces, ¿con qué finalidad se requiere la cooperación del Senado? Respondo que la necesidad de su colaboración tendrá un efecto considerable, aunque en general poco visible. Constituirá un excelente freno sobre el posible favoritismo presidencial y tenderá marcadamente a impedir la designación de personas poco adecuadas, debido a prejuicios locales, a relaciones familiares o con miras de popularidad. Por añadidura, sería un factor eficaz de estabilidad en la administración.*

Se comprende fácilmente que un hombre que dispusiera él solo de los empleos públicos se dejaría gobernar por sus intereses e inclinaciones personales con más libertad que estando obligado a someter el acierto de su elección a la discusión y resolución de un cuerpo distinto e independiente, y siendo dicho cuerpo nada menos que toda una rama de la legislatura, la posibilidad de un fracaso serviría de aliciente poderoso para proceder con cuidado al hacer su proposición. El peligro para su reputación y, cuando se trate de un magistrado electivo, para su carrera política, en el caso de que se descubriera un espíritu de favoritismo o que andaba en forma indebida a caza de popularidad, por parte de un cuerpo cuya opinión tendría gran influencia en la formación de la del público, no puede dejar de obrar como barrera contra ambas cosas. Le daría vergüenza y temor proponer para los cargos más importantes o provechosos a personas sin otro mérito que el de ser oriundas del Estado de que procede, el de

---

125 HAMILTON, Alexander; MADISON, James & JAY, John, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1987 (cuarta reimpresión de la primera impresión en castellano), LXX, pág. 303. Edición original: The Federalist; a Commentary on the Constitution of the United States, 1780.

estar relacionadas con él de una manera o de otra o el de poseer la insignificancia y ductilidad necesarias para convertirse en serviles instrumentos de su voluntad"[126].

En consecuencia, la constitución estadounidense prácticamente no hacía mención alguna a un cuerpo de asesores del presidente y hasta descartaba cualquier idea similar a la constitución de un gabinete al estilo inglés.

Por ello, en la práctica, el gabinete en su versión norteamericana fue "inventado" por el primer presidente norteamericano, George Washington, quien con el propósito de dotar de auxilio administrativo a la presidencia, solicitó al congreso la creación de tres departamentos ejecutivos que atendieran las temas concernientes a las relaciones exteriores, los asuntos militares y las cuestiones tributarias[127]. Empero, el establecimiento de estas dependencias tenía un cariz administrativo y no político. La noción de gabinete -como órgano equivalente a un cuerpo consultivo- no se hizo presente hasta que el mismo presidente inició la costumbre de reunirse con su secretario del Tesoro y con su procurador general con el objetivo de buscar consejo sobre asuntos domésticos y cuestiones de política exterior, una vez que tanto el Senado como la Corte Suprema se había negado a servirle como "consejo privado"[128]. La usanza quedó convertida en rutina a partir de 1791 cuando, a propósito de la guerra entre Francia e Inglaterra, Washington decidió concertar frecuentes reuniones conjuntas con Thomas Jefferson (secretario de Estado), Alexander Hamilton (secretario del Tesoro), Henry Knox (secretario de guerra) y Edmund Randolph (procurador general).

El hábito inaugurado por el primer presidente de la nueva nación se distinguió por cuatros rasgos característicos, con notorias influencias sobre las gestiones posteriores. Primero, como se ha señalado, el gabinete comenzó a funcionar como un cuerpo de consulta, hasta casi

---

126 HAMILTON, Alexander; MADISON, James & JAY, John, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1987 (cuarta reimpresión de la primera impresión en castellano), LXXVI, págs. 324-325. Edición original: The Federalist; a Commentary on the Constitution of the United States, 1780.

127 El congreso aprobó la propuesta de Washington, pero para el caso del departamento del Tesoro, por entender éste en cuestiones tributarias, estableció que el mismo debía estar bajo la supervisión legislativa Esta diferencia, mas la obligación del secretario del Tesoro de informar periódicamente al congreso, producía interferencias en la administración cotidiana. Esta situación se mantuvo hasta la presidencia de Andrew Jackson, en la que se consolidó la posición de la presidencia y la consideración del Tesoro como un departamento ejecutivo. Véase VIRGALA FORURIA, Eduardo, *"La organización interna del poder ejecutivo en los Estados Unidos: el presidente, el gabinete y la presidencia institucionalizada"*, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), Nro. 83, enero-marzo, 1994, págs. 137-189.

128 HOXIE, R. Gordon, *"The Cabinet in the American Presidency, 1789-1984"*, en Presidential Studies Quarterly, vol. XIV, num. 2, 1984, págs. 209-230.

convertirse en la institución que los propios autores de la constitución habían evitado incluir. Pero estaba claro que se trataba de un organismo fuertemente subordinado al presidente, diferente del gabinete inglés. Segundo, entre los jefes de departamento Hamilton asumió una posición de preeminencia, convirtiéndose en principal consejero y, virtualmente, en una especie de primer ministro. Tercero, Washington convocó para su gabinete a personalidades de los dos principales grupos políticos, en honor al espíritu *super partes* con el que quería distinguir a su presidencia. En efecto, Hamilton y Jefferson eran patriotas, líderes de la lucha por la independencia y prestigiosos dirigentes de partido pero sus ideas políticas eran opuestas. Hamilton, desconfiaba de la participación de las masas en la política, apoyaba un gobierno central activo y enérgico, creía conveniente la imposición de políticas fiscales nacionales de tipo proteccionista y sostenía como provechosa la industrialización del país. Por el contrario, Jefferson se oponía a las políticas centralizadoras, defendía a los granjeros independientes y apoyaba los derechos de los Estados frente al gobierno federal. De hecho, uno y otro fueron los principales jefes de los partidos de notables más importantes en la historia estadounidense, los "federalistas" o "hamiltonianos" y los "demócrata-republicanos" o "jeffersonianos", lo que los llevó a sostener agrias disputas. Estas luchas hicieron que Washington abandonara sus esperanzas de un gabinete funcionando como un cuerpo de consulta permanente y, finalmente, cuando tanto Hamilton como Jefferson abandonaron la titularidad de sus departamentos, Washington no valoró tanto el consejo de quienes los reemplazaron. Las dimisiones de estos dos funcionarios, por otra parte, provocaron el nacimiento de la idea de la composición exclusivamente partidista del gabinete. Por último, las prácticas del gabinete de Washington respetaron al máximo la tajante división de poderes establecida por la constitución, por lo que no se establecieron lazos con el congreso, como la asistencia de los secretarios a las cámaras o participación de éstos en los debates parlamentarios[129].

En las presidencias posteriores la selección de los miembros del gabinete por el presidente se convirtió en un proceso cada vez más limitado por consideraciones políticas o geográficas o, en otras palabras en una nominación fundada sobre la base de tradiciones,

---

[129] El respeto por esta tradición tendría consecuencias directas sobre el perfil de los secretarios del presidente. En efecto, ante la posibilidad de que los secretarios interviniesen en los debates parlamentarios, en su clásico estudio sobre el presidencialismo norteamericano, Harold Laski señala: *"Esto exigiría al presidente una mayor atención en la selección de su gabinete y lo llevaría a designar hombres de experiencia legislativa que hayan demostrado su capacidad para desempeñarse con acierto en los debates parlamentarios. El temor a una interpelación pública y directa estimularía a los jefes de departamento a familiarizarse más íntimamente con las actividades de sus secciones y ejercer una vigilancia más estrecha sobre su funcionamiento."*. Véase LASKI, Harold J., El sistema presidencial norteamericano, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1948. Edición original: The American Presidency: An interpretation, Harper & Brothers, Nueva York, 1940.

negociaciones y obligaciones. El resultado, entonces, fue que los despachos de los departamentos frecuentemente terminaron siendo ocupados por funcionarios con ideas incompatibles entre sí o de cuestionable lealtad hacia el presidente y, en consecuencia, los presidentes no contaban con gente de confianza en su entorno inmediato, o aun peor, debían esforzarse por imponerse o mantener el control sobre sus subordinados. Esta situación llevó a que en la primera parte del siglo diecinueve el gabinete evidenciara una gradual pero sostenida declinación de su importancia.

Por otra parte, a este cuadro debiera agregarse que, si bien las presiones más o menos ocultas no estuvieron nunca ausentes para solicitar al presidente la designación en puestos de particular relevancia a hombres y mujeres "respetados" por el legislativo, durante buena parte del siglo XIX, el congreso reivindicó para sí no sólo el requisito del parecer y consentimiento senatorial, sino también el poder de intervenir en el proceso de remoción de los funcionarios.

Como una de las coyunturas más críticas de este reclamo congresional puede señalarse el primer rechazo senatorial a una propuesta del presidente, cuando en 1834 Andrew Jackson nominó a Roger Taney como secretario del Tesoro mientras libraba una dura lucha contra el congreso por los fondos del Banco Federal. Ninguno de los presidentes anteriores había recibido una respuesta negativa a sus nombramientos por parte del senado. Por otra parte, aun más grave fue la situación desencadenada en 1867, cuando se desató un feroz conflicto entre el congreso y el presidente Andrew Johnson. Este último se negó a cumplir lo dispuesto por la *Tenure Office Act* apenas aprobada por el Congreso y despidió a su secretario de Guerra Edwin Stanton sin pedir parecer y consentimiento al Senado. La conducta presidencial provocó la reconfirmación senatorial de Stanton en su cargo y, poco después, el inicio de un proceso de impeachment contra el mismísimo primer mandatario. Esta lucha entre presidencia y congreso influyó de tal forma sobre su sucesor Ulysses Grant que, a pesar de su prestigio ganado como general durante la Guerra de Secesión, las designaciones de sus secretarios fueron consideradas como una verdadera rendición frente a las cámaras legislativas.

Claro está que tales acontecimientos se desarrollaron en una etapa de claro dominio congresional, que sólo presidentes de gran fortaleza pudieron contrarrestar. En efecto, para los estudiosos de las instituciones estadounidenses, el siglo XIX es considerado la era del "gobierno del congreso" o bien de los "presidentes agentes del congreso"[130]. De hecho, entre

---

130 Para estos dos conceptos véase respectivamente WILSON, Woodrow, Congressional Government. A Study in American Politics, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1956 (1885); y LASKI, Harold J.,

1789 y 1992 el senado sólo ha rechazado nueve nominaciones de postulantes para el gabinete[131]. Y en el siglo siguiente las relaciones entre las instituciones de gobierno cambiaron hasta tal punto que ningún presidente moderno sufrió una similar interpretación del poder de remoción (asimismo, la *Tenure Office Act* fue derogada en 1887). Pero tales relaciones de poder afectaron decisivamente al gabinete promoviendo su progresiva declinación.

El mismo Andrew Jackson contribuyó a este cuadro cuando, frente a las presiones e imposiciones para las designaciones de secretarios, éste respondió cambiando continuamente a los titulares de los departamentos e ignorando en gran medida a su gabinete como cuerpo colectivo, en beneficio de su *"kitchen cabinet"* (literalmente, gabinete de la cocina). El término hacía referencia a un conjunto de consejeros personales y amigos del presidente que no ocupaban cargos oficiales en el ejecutivo federal, pero que había trabajado para la elección de Jackson en 1828 y que éste solía reunir en la cocina de la Casa Blanca. Otros presidentes continuaron con esta misma práctica para obtener asesoramiento e, inclusive, tomaron decisiones de suma importancia tras consultar a este grupo de confidentes[132].

Uno de los pocos presidentes que logró sobreponerse a este esquema característico del siglo XIX fue Abraham Lincoln, quien designó como secretarios suyos a poderosos líderes partidarios, algunos de ellos hasta sus adversarios políticos. El resultado fue una tensa relación entre el presidente y el gabinete que incluyeron intrigas entre sus secretarios, pese a lo cual Lincoln pudo retener el control y usar al cuerpo para propios sus fines. La situación frecuentemente citada para ilustrar este punto es una que se atribuye a la propia acción de Lincoln: después de que una votación de su gabinete fuera contraria a su voluntad, el presidente habría dicho *"Siete no y un sí, el sí gana"*.

El sistema presidencial norteamericano, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1948. Edición original: The American Presidency: An interpretation, Harper & Brothers, Nueva York, 1940.

131 Entre 1843 y 1844, los rechazos fueron cuatro, provocados por la enemistad entre el presidente John Tyler y la mayoría senatorial (uno de los nominados fue inclusive refutado tres veces). Desde 1945 y hasta la actualidad, sólo fue descartada la propuesta del presidente Eisenhower de designar a Lewis Strauss como secretario de Comercio. Sobre el parecer y consentimiento del senado para las designaciones del presidente americano, véase HARRIS, Joseph P., The Advice and Consent of the Senate. A study of the confirmation of appointments by the United States Senate, Greenwood Press, Nueva York, 1968, capítulo XV: *"Cabinet Officers and Heads of Independent Agencies"*.

132 Véase ELLIOT, Jeffrey & ALI, Sheikh, voz *"kitchen cabinet"* en The Presidential-Congresional Political Dictionary, ABC-Clio Information Services, Santa Barbara, California, 1984.

En el siglo XX, época de afianzamiento del ejecutivo como figura preponderante de la política estadounidense, el gabinete aumentó en tamaño, pero continuó jugando un papel muy modesto como cuerpo asesor. El gobierno federal se convirtió en un fenómeno más complejo y el poder de la presidencia tendió a expandirse también[133]. Y un cambio absoluto se produjo durante las presidencias de Franklin D. Roosevelt.

En efecto, Roosevelt dio vía libre a la transformación de la presidencia en una organización compleja, destinada a apoyar el nuevo protagonismo del ejecutivo más allá de las situaciones de emergencia, constituyendo alrededor de esta institución un cuadro administrativo institucionalizado. En 1937 creó una comisión de juristas y especialistas en administración pública, la Comisión de Gestión Administrativa, más popularmente conocida como la Comisión Brownlow, por el nombre de su coordinador, Louis Brownlow. En el informe remitido por esta comisión a la presidencia se concluía que el presidente necesitaba ayuda para resolver las cuestiones de gerenciamiento y de administración del gobierno y se recomendaba la creación de agencias u oficinas adicionales para asistirlo[134]. La mayoría de las sugerencias de esta comisión fueron aceptadas por el Congreso, que autorizó al presidente a construir y organizar la Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP), lo cual marca el nacimiento de la llamada "presidencia moderna". Establecida durante la Gran Depresión de los años treinta, la Oficina Ejecutiva del Presidente fue reforzada por el desafío adicional de la Segunda Guerra Mundial.

Aunque registra algunas variaciones de relativa importancia a lo largo del tiempo, la OEP constituye básicamente en una colección de agencias gubernamentales que responderán directamente al presidente, proveyendo a éste asistencia especializada, consejo y coordinación de esfuerzos en varios asuntos políticos de importancia. Entre los principales organismos que la componen se encuentran la Oficina de la Casa Blanca (*White House Office*), la Oficina de Administración y Presupuesto (*Office of Managment and Budget*), el Consejo Nacional de Seguridad (*National Security Council*), el Consejo de Asesores Económicos (*Council of Economic Advisors*) y la Oficina de Política Científica y Tecnológica (*Office of Science and Technology Policy*).

---

133 Para una visión crítica de esta transformación, véase LOWI, Theodore, El presidente personal. Facultad otorgada, promesa no cumplida, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1993. Versión original: The Personal President. Power Invested Promise Unfulfilled, Ithaca, Nueva York, 1985.

134 President's Committee on Administrative Management, Report of the Committee, Government Printing Office, Washington D.C., 1937. El informe adquirió fama y es frecuentemente recordado por su frase *"...el presidente necesita ayuda"*. Los miembros de la Comisión fueron Louis Bronwlow, Charles Merriam y Luther Gulick.

La Oficina de la Casa Blanca se convierte, con el paso del tiempo, en uno de los más importantes componentes de la OEP. Creada en 1939, desde entonces crece abruptamente en dimensiones y personal[135]. Y el jefe de *staff* de la Casa Blanca pasa a ser el principal asistente del presidente, el funcionario que facilita y mantiene las comunicaciones con el Congreso, con los departamentos ejecutivos, y con los medios de información, convirtiéndose en un personaje poderoso[136].

De este modo, el balance en su conjunto es el de una reducción progresiva de la importancia de los departamentos (la "presidencia departamentalizada") y un avance paulatino de la centralidad de las oficinas del *staff* presidencial (la "presidencia personal"). En pocas palabras, desde la segunda posguerra los presidentes norteamericanos han tendido a relegar cada vez más a su gabinete y a resaltar la importancia del *staff* personal[137].

Las razones de este cambio obedecen a la conjunción de distintos procesos de transformación gubernamental, promovidos o facilitados -a su vez- por diferentes reglas institucionales.

En efecto, por una parte, mientras que algunos presidentes convocaron y utilizaron a sus gabinetes, reconociendo la importancia de esta institución, muchos presidentes los ignoraron porque usualmente los secretarios se convirtieron cada vez más en representantes de sus departamentos que en miembros de un equipo de gobierno, involucrándose poco en el proceso decisional a menos que afectase a su propia área. Esta ausencia de cualquier espíritu de

---

135 Sobre la oficina de la Casa Blanca, véase NELSON, Michael (editor), Guide to the Presidency, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1989, págs. 920 a 974.

136 Como ejemplo de ello se citan usualmente los casos de Sherman Adams bajo la presidencia de Eisenhower y de H.R. Haldeman en la de Nixon. También Hollywood ha retratado esta centralidad del jefe de staff de la Casa Blanca en distintos filmes. Véase la comedia de Rob Reiner Mi querido Presidente (The American President). Universal Pictures & Castle Rock Entertainment, EEUU, 1995, y la de Ivan Reitman Presidente por un día (Dave), Warner Bros. Pictures, EEUU, 1993.

137 Emilio Fernández Vázquez define "*staff*" como *"palabra inglesa que, conceptualmente, significa organismo instrumental de carácter consultivo o auxiliar, que tiene por función coordinar y asistir en lo que fuere necesario para la consecución de los fines últimos. El staff no es un organismo sustantivo independiente del organismo activo, decisorio o ejecutor, sino que se adhiere como una extensión o apéndice de él para actuar y asistirlo permanente y constantemente. Su función, de asesoramiento y consulta abarca el planeamiento, la decisión y la ejecución, tanto política como administrativa"*. Véase FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, voz *"staff"*, en Diccionario de derecho público, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981.

cuerpo entre los miembros del gabinete, esta falta de cualquier responsabilidad colegiada, hizo que cada responsable de departamento terminara por preocuparse principalmente de las materias concernientes al propio despacho, vinculándose poco con el presidente y cada vez más con el congreso o con las organizaciones relacionadas con el área de su departamento (de los cuales depende para obtener apoyo y recursos). Al mismo tiempo, y dada esta situación, las reuniones de gabinete sólo son consideradas como oportunidades para tomar ventaja respecto de otros secretarios respecto de recursos o prioridades, de ahí que, con el paso del tiempo estos encuentros tiendan a ser menos frecuentes, menos entusiastas y menos cordiales. La experiencia de esta disposición se ha repetido, inclusive, con aquellos presidentes que al inicio de su gestión confiaron en revitalizar las funciones del gabinete

Por otra parte, si bien la OEP y la Oficina de la Casa Blanca constituyeron la respuesta organizativa a la responsabilidad presidencial de definir la política pública y coordinarla, como el nombramiento y la remoción de los integrantes de la Oficina Ejecutiva podía hacerse sin contar con el acuerdo del Senado, estos despachos se convirtieron en los destinos de los consejeros y asistentes de más confianza del presidente, de los asesores personales del presidente desde un largo tiempo y sin interés en estrechar vínculos con el congreso o con grupos organizados, de los conocidos y leales que el presidente difícilmente encontraría en el gabinete.

El cuadro 2 presenta la organización de las secretarías dependientes del presidente norteamericano y el cuadro 3 la evolución de la OEP. Hasta mediados del siglo XIX, el gabinete comprende las carteras creadas con el primer gobierno de Washington más el departamento de Interior (organizado tras la guerra contra México y la consecuente enorme expansión territorial del país). En esta fase, la creación de los departamentos obedece a la necesidad de cumplir con las funciones estatales esenciales (representación diplomática en el exterior, defensa de la soberanía y recaudación de impuestos). En una segunda etapa, comprendida entre la guerra civil y el inicio del siglo XX, se agregan departamentos que reflejan la complejización de la sociedad estadounidense y el desarrollo económico o, en otras palabras, el surgimiento de grupos organizados (agricultores, comerciantes, sindicatos). Por último, en la tercera fase la incorporación de seis nuevos departamentos está asociada a la evolución de los problemas emergentes en la segunda posguerra (las revueltas urbanas por la integración étnica, la crisis energética, las nuevas dinámicas entre grupos de interés, las reivindicaciones sociales de amplios sectores de población).

Aunque, como se ha señalado, desde la ascensión de la presidencia moderna, la estructura departamental terminó subordinada a la OEP, reteniendo la primera la obligación de implementar políticas decididas en la segunda, los departamentos del gabinete registran importantes diferencias entre sí.

Por ejemplo, Thomas Cronin argumenta que el gabinete de los presidentes contemporáneos puede ser dividido en dos, un gabinete interno (*inner cabinet*) y un gabinete externo (*outer cabinet*), y esta distinción ha sido adoptada por otros estudiosos[138]. Cronin sostiene que el *inner cabinet* incluye generalmente a los secretarios de Estado, Defensa y Tesoro y al procurador general o secretario de Justicia (es decir, las dimensiones del cuerpo casi tal como era en los tiempos de Washington). La importancia de estos departamentos en la toma de políticas públicas los ha hecho los más influyentes en las decisiones presidenciales y, por ello, frecuentemente se considera a sus políticas por fuera del debate entre partidos o de carácter bipartidario. En cambio, los departamentos que tratan casi exclusivamente con la política doméstica y el comercio constituyen el *outer cabinet*. Estos secretarios están más ocupados en la representación de los grupos de sus respectivas carteras (los agricultores, los sindicatos, las organizaciones del comercio y de la industria), que en aconsejar al presidente sobre temas de política pública. Esto aleja a los miembros del *outer cabinet* del contacto y la confianza presidencial. Por otra parte, el *outer cabinet* trata con una más alta y organizada constelación de intereses y está sujeto al debate partidario. Mientras los miembros del *inner cabinet* son seleccionados sobre la base de relaciones personales y lealtad, el *outer cabinet* es designado siguiendo criterios de tipo geográfico o étnico o de representación política, constituyendo un auténtico mosaico de intereses, influencias y símbolos[139]. Y como tienen poca lealtad hacia el presidente, ellos frecuentemente adoptan una posición de defensa de sus respectivos departamentos.

---

138 Véase CRONIN, Thomas E., The State of the Presidency, Little, Brown and Company, Boston y Toronto, 1980, 2da. edición.

139 Por ejemplo, el flamante gabinete de George Bush (hijo) incluía como secretario de Transporte al demócrata de origen japonés Norman Mineta, al senador de ascendencia árabe-norteamericana Spencer Abraham como secretario de Energía, a la descendiente de mexicanos Linda Chávez como secretaria de Trabajo, al cubano-norteamericano Mel Martínez como secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano, y al afroamericano Rod Paige como secretario de Educación. Para concluir esta muestra multiétcnica del equipo del nuevo presidente estadounidense, también el secretario de Estado Colin Powell es afroamericano. Véase *"Habrá un solo demócrata en el gabinete de Bush. Gobierno multiétnico en los EE.UU."*, en La Nación, 3 de enero de 2001.

En conclusión, el gabinete presidencial estadounidense fue, en sus inicios, una institución no deseada por los diseñadores de la fórmula de gobierno basado en los principios de la separación de poderes y el esquema de frenos y contrapesos. Sin embargo, su desarrollo *ad hoc* durante el siglo XIX estuvo marcado por una tendencia general que selló su suerte en la centuria siguiente: la constitución de los cargos en los departamentos ejecutivos en piezas de negociación política entre el presidente y su partido y entre el presidente y el congreso. Esta propensión cada vez más pronunciada llevó a la paulatina marginación de la institución del centro de las decisiones ejecutivas y, con el surgimiento de la presidencia moderna, a su ocaso definitivo. En esta transformación desempeña un papel muy importante el flamante *staff* presidencial que, no obstante habiendo sido creado en los tiempos de F.D. Roosevelt para asistir y apoyar técnicamente al titular del ejecutivo, evoluciona hacia una función cada vez más política, es decir, de iniciativa, coordinación y control de la gestión gubernamental. Por otra parte, desde los años treinta el conjunto de los departamentos del ejecutivo que integran el denominado *outer cabinet* afirma su carácter técnico y/o de representación de intereses sectoriales, por lo que la designación de sus miembros por el presidente es considerada, ante todo, como una decisión de tipo simbólico o programático.

Cuadro 2
Estados Unidos. Organización de las Secretarías de Estado, denominación de los Departamentos, año de creación y status político-institucional 1789-1999

Departamento	Año creación (denominación y status actual) (a)	Status político-institucional
Estado	1789	*"Inner cabinet"*
Tesoro	1789	
Defensa (b)	1789 (1947)	
Justicia (c)	1790 (1870)	
Interior	1849	*"Outer cabinet"*
Agricultura (d)	1862 (1889)	
Comercio (e)	1903 (1913)	
Trabajo (e)	1903 (1913)	
Salud y Servicios Humanos (f)	1953 (1979)	
Educación (f)	1953 (1979)	
Vivienda y Desarrollo Urbano	1965	
Transporte	1967	
Energía	1977	
Asuntos de los Veteranos	1988	

a) Algunos departamentos se constituyeron por la fusión o la división de otros, tal como se señala en el cuadro. El Departamento de Correo, heredado desde los tiempos de la guerra por la independencia, fue suprimido en 1971 y reemplazado por una Comisión para el Servicio Postal.
b) Organizado en 1947 por la fusión del Departamento de Guerra (creado en 1789) y el Departamento de Marina (creado en 1798).
c) Organizado a partir de la Oficina del "Procurador General" (*Attorney General*), como se la conoció hasta 1870.
d) Creado en 1862, pero sólo desde 1889 forma parte del gabinete
e) Organizado por la división del Departamento de Comercio y Trabajo creado en 1903.
f) Creados por la reorganización del Departamento de Salud, Educación y Bienestar en 1979.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 3
La Oficina Ejecutiva de la Presidencia (OEP)

Dependencia	Año creación	Norma
Office of Management and Budget	1939	*Reorganization Plan 1*
Council of Economic Advisers	1946	*Employment Act*
National Security Council	1947	*National Security Act*
Office of U.S. Trade Representative	1963	*Executive Order 11075*
Council on Environmental Quality	1969	*National Environmental Policy Act*
Office of Science and Technology Policy	1976	*National Science and Technology Policy Organization and Priorities Act*
Office of Administration	1977	*Executive Order 12028*
Office of Policy Development	1978	*Executive Order 12045*
Office of National Drug Control Policy	1988	*National Narcotics Leadership Act*

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

4.3 Los ministros en la República Argentina.

4.3.1 El origen

Al diseñar la organización del poder ejecutivo para nuestro país, los constituyentes, recogieron -combinándolos- los principios de dos formas de gobierno: el modelo de los nacientes Estados Unidos de Norteamérica y el de las constituciones francesa y española de 1791 y 1812, respectivamente[140].

De la primera adoptaron la figura del presidente como único titular del poder ejecutivo, adosándole mayores prerrogativas a la manera de la constitución chilena de 1833, según lo proponía Juan Bautista Alberdi en Bases...[141]. De la segunda, llevados por una profunda desconfianza hacia el caudillismo y la concentración del poder, incorporaron la institución ministerial con el objetivo de atemperar esa fuerza o, por lo menos, evitar su ejercicio autoritario, influyendo en esta esta decisión dos experiencias concretas: por un lado, la tradición por consagrar órganos ejecutivos colegiados, presente desde la época independentista (las juntas de gobierno, el triunvirato), por el otro, el temor a una tiranía como la de Juan Manuel de Rosas[142].

Sin inclinarse por un órgano de carácter colegiado -incompatible con la unipersonalidad del poder ejecutivo-, implantaron un gabinete como un control adicional a la figura del presidente, como un contrapeso más a las potestades del primer mandatario. El principio parlamentario de negar validez a los actos de la corona sin el refrendo de sus ministros, vaciado en un molde republicano que contemplaba la separación de poderes, convertía a los ministros en mucho más que simples secretarios del despacho ejecutivo, como era el caso de los Estados

---

140 Sobre los orígenes de la institución ministerial en la Argentina, véase LINARES QUINTANA, Segundo V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, tomo 9, sección vigésima, punto IV: *"La institución ministerial"*; PALAZZO, Eugenio Luis, *"Raíces histórico políticas del régimen presidencialista argentino"*, en Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, Tomo XVI-1987, parte II, 1988; y PELLERITI, Gustavo Adolfo, *"Las atribuciones del ejecutivo y los ministros"*, en VV.AA., Atribuciones del Presidente argentino, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1986.

141 ALBERDI, Juan Bautista, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Editorial Plus Ultra, Colección Esquemas Políticos, Buenos Aires, 1981 (1852), especialmente párrafos I, XII, XXII, XXV y XXXIV.

142 El antecedente de la constitución gaditana de 1812 establecía en su artículo 236: *"el consejo de Estado es el único consejo del Rey, que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados"*.

Unidos, reconociéndole entonces no sólo una función administrativa sino una eminentemente política.

Al mismo tiempo, este status particular de la institución ministerial se combinaba con una serie de posibles relaciones entre los ministros y el congreso, también ausentes en la constitución de Filadelfia; unos arreglos que otorgaban al gabinete una función de enlace entre el presidente y las cámaras. En efecto, la potestad legislativa de hacerlos concurrir personalmente al recinto parlamentario para solicitar informes orales (la impropiamente denominada "interpelación" parlamentaria), o la presencia voluntaria de los ministros en éste para participar de los debates, permitía superar la separación tajante entre ejecutivo y legislativo. De este modo, dos poderes inconexos podían relacionarse mediante la rendición de cuentas del ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, estas nuevas derivaciones de los revolucionarios "frenos y contrapesos" constitucionales reconocían límites precisos: tales arreglos institucionales mantenían la irresponsabilidad parlamentaria de los ministros y reservaban para el presidente la potestad de nombrar y remover por sí solo a los ministros.

En resumen, las disposiciones constitucionales de 1853/60 acoplaban formas de los dos modelos constitucionales liberales en boga: el norteamericano y el europeo continental. Del primero, reproducían la facultad presidencial de designación y remoción de los "ministros secretarios" (*artículo 86, inciso 10, constitución de 1853/60*), la incapacidad de éstos para tomar resoluciones por sí solos, salvo en lo concerniente al régimen administrativo y económico de sus ministerios (*artículo 89*) y la incompatibilidad con cargos de senador o diputado (*artículo 91*). Del segundo, la potestad legislativa de hacer comparecer personalmente a los ministros al recinto para requerirles informes (*artículo 63*), el refrendo ministerial para dotar de eficacia a los actos del presidente (*artículo 87*), la presentación obligatoria de una memoria al abrirse las sesiones anuales del congreso (*artículo 90*) y la posibilidad de los ministros de participar en los debates parlamentarios, con voz, pero sin voto (*artículo 92*)[143].

---

143 La convención reformadora de 1860 modificó el artículo 86 (luego 89), que establecía que *"Los Ministros no pueden, por sí solos en ningún caso, tomar resoluciones sin previo mandato o consentimiento del Presidente de la Confederación, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos"*. Con la reforma suprimió *"sin previo mandato o consentimiento del Presidente de la Confederación"*, argumentádose que esta cláusula otorgaba a los ministros de mayor poder del que disponía el propio presidente, puesto que por el artículo 84 (luego 87) los minstros refrendaban y legalizaban los actos presidenciales.

Los constituyentes de 1853 crearon así un esquema de disposiciones normativas que abría originalmente la posibilidad de un papel ministerial amplio, caracterizado por un lugar de peso de los ministros en el proceso decisional y una actividad parlamentaria que les aseguraba a éstos un espacio prominente en la vida institucional de la república (véase cuadro 4).

Cuadro 4
El gabinete presidencial en los Estados Unidos y la Argentina. Comparación

Instituciones en contacto	Proceso de gobierno	Estados Unidos	Argentina
Congreso y Gabinete	Designación secretarios/ministros	"Consejo y consentimiento" senatorial para la designación de los secretarios de Estado.	---------
	Actividad legislativa	---------	* Pedidos de informes orales a los ministros ("interpelaciones"). * Participación ministerial en los debates legislativos. * Presentación de informes anuales. * Presentación de informes orales mensuales del jefe de gabinete de ministros. (*Reforma constitucional 1994*)
	Remoción secretarios/ministros	*Tenure Office Act (1867-1887)*	* Censura al jefe de gabinete de ministros. (*Reforma constitucional 1994*)
Presidente y Gabinete	Actividad ejecutiva	---------	* Refrendo ministerial de los actos presidenciales. * Acuerdo general de ministros. (*Reforma constitucional 1994*)

Elaboración propia.

4.3.2 La evolución 1853-1994

Hasta las primeras décadas del siglo XX, el esquema ministerial propuesto en la constitución 1853/60 funcionó de un modo bastante acorde con el espíritu de sus redactores. En efecto, el espíritu de los constituyentes se recreaba en prácticas institucionales que limitaban el liderazgo presidencial y favorecían políticas de consenso entre la clase política gobernante.

Distintas prácticas pueden ser mencionadas como indicadores del importante papel desempeñado por el gabinete en general y los ministros en particular, entre ellas, el peso político de ciertos ministros en la gestión presidencial, el uso del ministerio como ámbito institucional donde se plasmaban las coaliciones parlamentarias de apoyo al presidente, la integración del gabinete con líderes de fuerzas de distinta orientación política, el uso del llamado "acuerdo de ministros", y la activa participación de los ministros en la vida parlamentaria.

Este prominente papel institucional para el gabinete de ministros, atrajo la atención de distintos actores políticos y constitucionalistas de la época, como José Nicolás Matienzo, Isidoro Ruiz Moreno, Rodolfo Rivarola, los que hacia 1910 participaron de un interesante debate sobre la naturaleza del gobierno en la Revista Argentina de Ciencias Políticas[144]. Bajo las prácticas políticas de entonces, muchos de los que allí escribían coincidían en señalar la amplia gama de comportamientos parlamentarios que ofrecía el presidencialismo argentino y los beneficios de su adopción e institucionalización definitiva o cuasi-definitiva.

En esta dirección, hace casi un siglo un lúcido estudioso de nuestro diseño institucional comoo José Nicolás Matienzo afirmaba: *"El eminente observador se sorprendería, sin duda, al saber que los argentinos hemos adoptado el sistema inglés y lo hacemos funcionar como si fuera norte-americano; pero no tardaría en darse cuenta de la verdadera causa del fenómeno: la falta de público competente que exija a los maquinistas el manejo completo de todos los resortes. Es como si hubiéramos encargado un espléndido buque, dotado de las mejores máquinas de vapor, para hacerlo navegar a vela, contando con la apatía o la ignorancia de los*

---

144 SERRAFERO, Mario D., Momentos Institucionales y Modelos Constitucionales, Biblioteca Política Argentina 428, CEAL, Buenos Aires, 1993, capítulo III: "*¿Parlamentarismo en el Centenario?*". Para el debate, véase los números de la Revista Argentina de Ciencias Políticas de 1910 y 1911, bajo el título común de *"Función constitucional de los ministros"*. De particular interés para esta discusión resulta el artículo de MATIENZO, José Nicolás, *"Función constitucional de los ministros"*, en Revista Argentina de Ciencias Políticas, Nro. 14, vol. 3, Año II, octubre 1911-marzo 1912.

pasajeros y cargadores...Si los políticos argentinos estudiaran un poco más la naturaleza del Poder Ejecutivo y los antecedentes históricos a que responde la institución ministerial, pienso que acabarían por convencerse de que no se consolidará el gobierno constitucional en nuestro país mientras no se devuelva a los ministros lo que la Constitución les ha dado: personalidad propia y responsabilidad efectiva. Sólo así tendremos ejecutivos respetables por las luces y prestigios de sus ministros, que los habilitarán para servir cumplidamente los intereses públicos"[145]

Sin embargo, experiencias de este tipo, habituales durante el llamado "Orden Conservador", comenzaron a ser cada vez más infrecuentes con el quiebre del régimen oligárquico, la emergencia de partidos predominantes -el radicalismo primero y el peronismo después- y la aparición de fuertes liderazgos políticos, como los de Hipólito Yrigoyen y Juan D. Perón. Hasta el punto que hoy se pierden en el olvido. Así, como sostiene Juan V. Sola, "*Estas reflexiones pueden parecer sorprendentes hoy en día, acostumbrados como estamos al presidencialismo estricto y rígido de nuestro derecho público de estos últimos años, cuando la figura del presidente ha tomado una forma de liderazgo carismático que concentra en sí gran parte del poder político del Estado. Sin embargo, ésta no era la opinión de los constituyentes ni la opinión de los presidentes hasta ya bien entrado este siglo. En todos los casos los presidentes tuvieron alto respeto por las decisiones de sus ministros, y en algunos casos compusieron sus gabinetes con representantes de otros partidos y de diferentes líneas dentro de su propio partido. Si el general Roca, uno de los presidentes con mayor poder e influencia política, pudo tener con Luis María Drago a un canciller que representaba a otro partido, si el doctor Alvear llegó a decir que el gobierno estaba formado por ocho presidentes y un secretario general, se vislumbra la gravitación de los ministros en nuestro país.*" [146]

En efecto, varios analistas coinciden en que estas prácticas fueron frecuentes hasta inicios o mediados del siglo XX para después decaer de manera abrupta. Un somero repaso de cada una de ellas, acompañado por las observaciones de ciertos estudiosos nos proporciona una idea más acabada del cuadro existente y de su evolución.

Respecto a la centralidad de ciertos ministros en las administraciones presidenciales,

---

145 MATIENZO, José Nicolás, El régimen republicano-federal, Editorial Marymar, Buenos Aires, 1994 (1917), págs. 123 a 125.

146 SOLA, Juan Vicente, Las dos caras del Estado. Presidente y primer Ministro en una Argentina moderna, Planeta, Buenos Aires, 1988, pág. 47.

frecuentemente se cita el caso de los ministros de Guerra de Nicolás Avellaneda, Adolfo Alsina y Julio A. Roca, de preeminencia política respecto de los demás ministros y hasta, inclusive, de un nivel similar al del presidente. Pero lo cierto es que la tendencia a ciertos equilibrios entre presidente y gabinete se manifestó, como se ha señalado, durante gran parte del periodo mencionado. Al referirse a la naturaleza de las disposiciones constitucionales de 1853-60 vinculadas al ejecutivo nacional y a su vigencia efectiva durante sus primeros setenta años, Natalio Botana señala que: *"Esto no significa que esa constitución hubiese dado a luz un presidencialismo débil, al contrario. Pero conviene subrayar aquí que, aun con la impronta monárquica derivada de aquel eficaz ensamble de normas limitantes y tradición caudillista preconizado por Alberdi, los presidentes oscilaron entre un estilo atento a reivindicar con fuerza su liderazgo frente al Congreso y otro proclive a practicar un presidencialismo colegiado gracias a la importancia que cobró la función ministerial. Parte de la legislación de fondo que se dictó en aquel tiempo, desde la presidencia de Mitre en 1862 hasta el derrocamiento de H. Yrigoyen en 1930, lleva adosado el nombre del ministro del ramo que intervino en el debate legislativo."*[147]

Las posibilidades de un gabinete como institución de gobierno colegiada y de su funcionamiento de acuerdo a las pautas parlamentarias se presentan en su punto culminante bajo la presidencia de Luis Sáenz Peña, caracterizada por decisiones ejecutivas tomadas en acuerdos de ministros, numerosos y cambiantes elencos de colaboradores y la presencia de un ministro "coordinador" encargado de formar gabinete. Esta breve -y para algunos traumática- experiencia que alcanzó su pico durante la gestión ministerial de Aristóbulo del Valle constituyó una situación excepcional y puede explicarse a partir de la personalidad del presidente, del origen de su candidatura presidencial y de la posterior falta de apoyo de los grupos políticos dominantes en la época[148].

---

147 BOTANA, Natalio, *"Argentina: el debate constitucional"*, en Vuelta Sudamericana Nro. 6, Año II, Buenos Aires, enero 1987.

148 Para una análisis de la trayectoria de Aristóbulo del Valle, del contexto político de la presidencia de Luis Sáenz Peña y de los sucesivos gabinetes "cuasi-parlamentarios" durante su gestión, véanse, respectivamente, BORDI DE RAGUCCI, Olga N., Aristóbulo del Valle en los orígenes del radicalismo, CEAL, Buenos Aires, 1987; GALLO, Ezequiel, "Un quinquenio difícil: las presidencias de Carlos Pellegrini y Luis Sáenz Peña", en GALLO, Ezequiel & FERRARI, Gustavo (comps.), La Argentina del Ochenta al Centenario, Sudamericana, Buenos Aires, 1980; y SABSAY, Fernando L. & CASABLANCA, Adolfo, La Sociedad Argentina en busca de la voluntad popular, FEDYE-La Ley, Buenos Aires, 1974, cap. VII. Sobre la evaluación de esta experiencia, véase también GORETTI, Matteo, *"Reformar las instituciones"*, en MUZZOPAPPA, Héctor, SMULOVITZ, Catalina. & WAINFELD, Mario (comps.), Actores e instituciones. Sistema político y Constitución en la Argentina, Legasa, Buenos Aires, 1989.

En efecto, la postulación de Luis Sánz Peña surge tras la política de acuerdos entre los "notables" de la época, Julio A. Roca, Bartolomé Mitre y Carlos Pellegrini, con el fin de obstruir la candidatura de su hijo Roque, aspirante por los "modernistas", sector crítico del Partido Autonomista Nacional. Presidente por el compromiso entre los líderes más notorios del momento, de avanzada edad, poco proclive a los personalismos y cada vez más aislado por quienes lo habían apoyado, Luis Sáenz Peña debió recurrir al régimen de gabinete para gobernar. Manuel Quintana (como ministro de Interior) primero y Aristóbulo del Valle (como titular de Guerra y Marina) después actuaron como verdaderos primeros ministros ante la debilidad del presidente, formulando políticas de gobierno y seleccionando al resto del equipo ministerial.

Otra práctica común en este periodo que refleja el funcionamiento del ministerio como órgano colegiado y de consulta es el llamado "acuerdo de ministros", una institución no mencionada ni prevista en la constitución de 1853-60. Cabe aclarar que en tales acuerdos, empero, no se resolvían posiciones encontradas a través de una votación, como en los gabinetes parlamentarios, sino que la resolución de los asuntos quedaba en manos del presidente y el o los ministros discordantes debían acompañar la decisión presidencial o renunciar a su cargo. Aunque tales acuerdos se dieron en muchas oportunidades, la mención de dos de ellos puede proporcionar una idea bastante acabada de la dimensión de tales prácticas.

Un primer ejemplo a presentar es el firmado por los ministros en 1868 como consecuencia de la acefalía temporaria del poder ejecutivo nacional. Mitre era el comandante de los ejércitos de la Triple Alianza y estaba en operaciones en el Paraguay; el vicepresidente Marcos Paz, en ejercicio del poder ejecutivo, había muerto el 2 de enero de ese año, víctima del cólera que se había extendido hasta Buenos Aires. El congreso estaba en receso y difícilmente podría ser convocado en una ciudad dominada por la epidemia, para que, de acuerdo al artículo 75 de la constitución determinara *"qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia hasta que haya cesado la causa de inhabilidad"*. Ante la gravedad del caso, los ministros se reunieron y adoptaron una resolución, que hicieron pública, por la cual declaraban que hallándose ausente el presidente y habiendo muerto el vicepresidente, sin que hubiera quien, en forma legal, pudiera sustituirle, resolvían comunicárselo al presidente de la república y, en tanto que llegase a Buenos Aires y volviera a tomar posesión de su cargo, ellos se limitarían al indispensable despacho de los asuntos necesarios para la marcha regular de la administración, de lo que darían cuenta oportuna al jefe de Estado. Firmaban este acuerdo, Guillermo Rawson (ministro del Interior), Lucas González, Marcelino Ugarte y José Evaristo Uriburu.

El segundo acuerdo de ministros a señalar, en cambio, tiene lugar en 1907 durante la presidencia de José Figueroa Alcorta. Enconado adversario de Roca, Figueroa Alcorta llega al sillón de Rivadavia por la muerte del presidente Manuel Quintana en 1906, desde donde debe lidiar con un congreso hostil, en el que la mayoría del viejo Partido Autonomista Nacional es ya casi una miríada de fuerzas provinciales que pelean entre sí, entre las cuales, sin embargo, el roquismo es predominante. Concluido el período parlamentario de 1907, el ejecutivo convoca al congreso a sesiones extraordinarias con el fin de tratar leyes de suma importancia para la administración, entre ellas la ley de presupuesto de 1908. Sin embargo, la firme oposición legislativa demora el plan de gobierno y no aprueba el presupuesto. Frente a esta postura, Figueroa Alcorta, en acuerdo de ministros, decide retirar los asuntos que el legislativo tenía para su consideración, dar por concluidas las sesiones extraordinarias, prorrogar el presupuesto del año anterior, clausurar el congreso y disponer su custodia por las fuerzas del orden para evitar las reuniones de los legisladores durante el receso.

Cabe aclarar que la figura del "acuerdo de ministros" no sólo no estaba contemplada en la constitución sino que tampoco estaba prevista directamente en las primeras leyes de ministerios, mientras que las variaciones en el tiempo de este arreglo resultan sugestivas. La ley 80 (de 1856) dispone que su artículo 6 que *"Los ministros se reunirán en consejo, siempre que el Presidente de la Confederación lo ordene, o cuando alguno de ellos lo solicite, para la resolución de asuntos de importancia"*. La ley 3727 (de 1898) establece en su artículo 4 que *"Además de los casos establecidos en los arts. 18, 23 y 24 de la ley de contabilidad, los ministros se reunirán en acuerdo siempre que lo requiera el Presidente de la República; y de esos acuerdos se levantarán actas toda vez que él mismo lo disponga, actuando como secretario el funcionario que él determine"*, por lo que desaparece la posibilidad de que tales reuniones sean solicitadas por un ministro[149]. La ley 13.529 (1949) prácticamente repite esta disposición sin diferencias sustanciales, pero toda referencia a tales reuniones es borrada por completo por la ley 14.303 en 1954. Con la sanción de la ley 14.439 (1958) se vuelve casi sin modificaciones al texto de la ley 3727, pero nuevamente la denominada ley 18416 (1969) suprime toda mención al respecto, decisión que se mantiene en la denominada ley 19.604 de 1971. En 1973, la ley 20.524 vuelve a incorporar en su artículo 4 las reuniones de ministros en acuerdo, decisión que es mantenida por la denominada ley de ministerios 22.450 de 1981. Por

---

[149] Dante Giadone sostiene que esta facultad ministerial consagrada por la ley 80 fue de dudosa constitucionalidada hasta 1860 y sin duda anticonstitucional después de la reforma de ese año. Véase GIADONE, Dante, *"Los ministros del poder ejecutivo"*, en La Ley, Tomo 112, Sección Doctrina, Buenos Aires, 1963. La ley de contabilidad a que se refiere la ley 80 es la Ley 428 sobre Contabilidad y Organización de la Contaduría General de la Nación, también conocida como "Ley Sarmiento".

último, la ley 23.023 retoma esta línea y establece en su artículo 3 que *"Los Ministros se reunirán en Acuerdo de Gabinete Nacional siempre que lo requiera el Presidente de la Nación, quien podrá disponer que se levante acta de lo tratado"*. En verdad, y como se verá más adelante, el acuerdo de ministros recién tendrá reconocimiento constitucional con la reforma de 1994.

Esta tendencia hacia la colegialidad del ejecutivo fue acompañada también por la conformación de gabinetes sobre la base de compromisos partidarios más o menos explícitos con apoyo en el poder legislativo, aun de representantes políticos de abierta rivalidad. Así, por ejemplo, Urquiza designó en sus sucesivos gabinetes a figuras alineadas en los dos partidos principales de la época, federales y unitarios, con el fin de recrear un clima de reconciliación nacional. Otro tanto hizo Avellaneda en 1877 cuando en la llamada "Conciliación" convocó al gabinete a dirigentes identificados con Mitre, el principal opositor a su candidatura presidencial y artífice del alzamiento revolucionario de 1874, acuerdo que finalmente se rompería en 1879 y derivaría en una crisis ministerial total.

Otra práctica en decadencia desde la fundación de la república hasta nuestros días es la obligación ministerial de presentar informes anuales ante el congreso. Un constitucionalista de nuestro tiempo, Segundo Linares Quintana describe así tal declinación: *"Este importante deber constitucional de los ministros fue cumplido en plenitud desde 1864 hasta 1900, con documentos que constituyeron la expresión de las sobresalientes aptitudes de sus autores a la vez que de su elevado sentido de responsabilidad institucional. Con posterioridad y excluyendo los períodos en que no funcionó el Congreso por las repetidas situaciones de facto que vivió el país, la trascendente obligación ministerial fue cumplimentada sólo por rara excepción, hasta el punto de poderse afirmar que en los últimos tiempos el precepto fue completamente olvidado por sus destinatarios"*[150].

Por último, una evolución similar registra la práctica de denominadas "las interpelaciones parlamentarias"[151]. A partir del estudio sobre los pedidos de informes orales

---

150 LINARES QUINTANA, Segundo V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, tomo 9, sección vigésima, punto IV: *"La institución ministerial"*, pag. 643.

151 Para ser rigurosos, el término "interpelación" resulta impropio, puesto que en nuestro país tal práctica no puede concluir en un voto de censura ni habilita por sí misma para un recambio de ministro/s. Entonces, la denominación apropiada es la de "pedido de informes orales", aunque a nivel masivo se haya impuesto el de "interpelación".

en el congreso argentino entre 1862 y 1948, Guillermo Molinelli pueden distinguirse dos etapas: un primer período, 1862-1916, caracterizado por mociones de pedidos de informes orales a los ministros que, en un elevado porcentaje, son de exitosa realización, "interpelaciones" concebidas como actos políticos de suma gravitación en la opinión pública y de poderosa importancia para la continuidad de un ministro o de una política pública, y un segundo, 1917-1948, donde se observa el aumento de mociones basadas en o buscadoras de escándalos políticos, el creciente freno interpuesto por el ejecutivo o por la bancada oficialista para hacer efectivo el llamamiento de los ministros por las cámaras y la tendencia, iniciada en los cuarenta, de girar las mociones a comisión, procedimiento habitual a fines de esa década[152].

En esta evolución el quiebre presente a partir de la primera presidencia de Yrigoyen encuentra una importante explicación en la particular distribución del poder político entre el ejecutivo y el legislativo. En efecto, si bien con ley Sáenz Peña la oligarquía desplazada no pudo organizar un partido único que compitiera contra el predominio de los radicales con alguna posibilidad de éxito y se dividió en varias agrupaciones provinciales de cuño conservador; en el congreso ésta retenía todavía una representación numérica importante desde donde opuso, en cambio, una tenaz resistencia a las políticas del presidente Yrigoyen. Por otra parte, Yrigoyen concebía a la presidencia como el único poder público depositario de la voluntad popular y, por lo tanto, se inclinaba por ignorar al congreso en los principales actos de gobierno[153].

---

[152] MOLINELLI, N. Guillermo, *"Interpelaciones parlamentarias"*, en Revista Todo es Historia N° 217, Buenos Aires, mayo 1985.

[153] Véase MUSTAPIC, Ana M., *"Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922"*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, No. 93, Vol. 24, IDES, Buenos Aires, Abril-Junio 1984. Un observador de la época proporciona este testimonio: *"En estos recuerdos parlamentarios no puedo dejar de hacer notar que don Hipólito Yrigoyen pisó únicamente en dos ocasiones la escalera principal del Congreso que da sobre Entre Ríos -en 1916 y en 1928-, debiendo haberla subido por lo menos nueve veces. Al jurar como presidente de la Nación, las dos veces indicadas, más otras siete para abrir las sesiones del Congreso con la solemnidad que la habían cumplido todos los presidentes argentinos, desde Urquiza...Y no lo hace como un desaire al Congreso cuando éste es opositor, porque tampoco concurre cuando le es casi completamente adicto, en 1929...Los ministros de Yrigoyen también esquivan su presencia en el Congreso, a no ser en las ocasiones en que no pueden dejar de concurrir como en las sesiones de presupuesto o en algunas otras muy contadas, pero hubo uno que se rebeló contra la consigna de no pisar el edificio de Entre Ríos y Rivadavia, y prefirió abandonar el cargo: fue el ex canciller Becú, quien al ser interpelado por el Senado y no obteniendo la venia presidencial para concurrir, concurrió al Congreso la tarde señalada para la interpelación y -con gran sorpresa de los senadores- dijo en antesalas que no podía entrar en el recinto porque acababa de renunciar a su cartera de Relaciones Exteriores y Culto. No se sometía a la consigna y optaba por abandonar el gabinete..."* y *"Una vez le oí decir a don Elpidio González, siendo vicepresidente de la Nación, que en la primera presidencia de Yrigoyen, los ministros no iban al Congreso porque don Hipólito decía que como éstos tenían tanto que hacer en la Casa de Gobierno,*

Aunque la presidencia de Marcelo T. de Alvear representa una vuelta a la práctica de las interpelaciones semejante a la existente en los tiempos del Orden Conservador, el segundo gobierno de Yrigoyen reafirma la conducta del titular del ejecutivo durante la primera presidencia (véase cuadro 5).

El declive de esta institución llega a su punto extremo con la reforma constitucional de 1949, que elimina la obligatoriedad de la asistencia personal de los ministros ante el requerimiento de las cámaras: a partir de entonces el poder ejecutivo puede optar por los informes escritos ante los cuestionarios de los legisladores. En este aspecto, la reforma de 1949 no es más que la cristalización normativa de un estilo de liderazgo presidencial cuasi omnipotente. En lo referente al tema que nos ocupa, los convencionales constituyentes no sólo limitaron la facultad legislativa de llamar a los ministros, sino que también reemplazaron la obligación ministerial de presentar memoria a las cámaras por la de elevar informes al titular del ejecutivo.

En efecto, como lo sostiene Peter Waldmann, Perón *"Por un lado fue desligando paulatinamente del Congreso a los ministerios, de modo tal que acabaron por quedar sometidos a sus órdenes y a su supervisión. Por otro lado, amplió en forma continua y sistemática las competencias de la presidencia, la cual fue arrebatando poco a poco a los ministerios de todas las funciones políticas importante.*

En lo que respecta al primer objetivo parcial, la limitación de la responsabilidad de los ministerios ante el Parlamento, Perón avanzó un buen trecho en su consecución gracias a la reforma constitucional de 1949. La constitución reformada contenía una disposición que autorizaba a los ministerios a presentar un informe escrito a las cámaras, en lugar de la rendición personal de cuentas habitual hasta entonces. Con todo, la Ley de Ministerios promulgada poco después contenía aún una disposición según la cual cada ministro debía representar a su cartera ante el Poder Legislativo. Más tarde se suprimió hasta esa concesión - por lo menos de forma- a la responsabilidad de los ministros ante el Parlamento. Según la Ley de Ministerios de 1954, el Congreso apenas si tenía alguna posibilidad de ejercer cierta influencia sobre la actividad de los ministros y de controlarla. Los ministros dependían casi

---

"era una lástima que fueran a perder tiempo en discusiones políticas..."". Véase COLUMBA, Ramón, El Congreso que yo he visto, 1906-1943, Editorial Columba, Buenos Aires, 1988 (quinta edición), tomo II, respectivamente apartados *"Aversión al Congreso"*, págs. 64-65, y *"No estaba loco"*, pág. 164.

exclusivamente del Presidente de la República, es decir, de la voluntad y directivas de Perón"[154].

Empero, la decadencia de las interpelaciones no se detiene ni siquiera con la restauración de la constitución de 1853-60 tras el golpe de 1955, con lo que -en este aspecto- el carácter *sui generis* de la institución ministerial argentina evoluciona lentamente hacia su cuasi artrofia.

Puede argumentarse que, en verdad, este declive de los pedidos de informes orales está asociado al ocaso eneral de los legislativos, a la tendencia global de trasnformación de los parlamentos en "arenas de debate" antes que en "fábrica de leyes", o a la irrupción decisiva de los medios masivos de comunicación en la política de nuestros días[155]. Sin embargo, y sin soslayar la importancia de estas evoluciones, en el caso argentino la propia concepción del liderazgo presidencial por parte del titular del ejecutivo constituye un factor explicativo clave. En efecto, como las "interpelaciones" en nuestro país no pueden concluir en un voto de censura ni, al menos directamente, en un recambio de ministro/s, la apelación de ciertos presidentes argentinos a recursos reglamentarios o a prácticas para-institucionales para impedirlas no puede adjudicarse sino a la misma concepción presidencial de la función ministerial o a la voluntad presidencial de clausurar toda vía para la formación de cualquier liderazgo que le haga competencia.

En esta línea interpretativa debe señalarse asimismo otra evolución resaltada por muchos observadores: la facultad congresional de citar a los ministros para recibir explicaciones e informes pasa de ser una herramienta de control legislativo sobre el ejecutivo a convertirse en un recurso presidencial adicional, al permitirle al primer mandatario contar con defensores de sus políticas en el congreso o bien con un factor de presión extra frente a parlamentarios renuentes a votar sus iniciativas.

---

154 WALDMANN, Peter, El Peronismo 1943-1955, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, págs. 73 y 74. Waldmann hace referencia principalmente a las siguientes disponsiciones de la constitución de 1949: *"Anualmente presentarán al presidente de la Nación la memoria detallada del estado de los negocios de sus respectivos departamentos"* (artículo 89), y *"El presidente de la Nación y sus ministros tienen la facultad de concurrir a las sesiones conjuntas o separadas de la Cámaras de Senadores y de Diputados, informar ante ellas y tomar parte en los debates, sin voto"* (artículo 92).

155 Para un panorama general de estos fenómenos, véase WHEARE, Kenneth C., *"El ocaso del legislativo"*, en BLONDEL, Jean y otros, El gobierno: estudios comparados, Alianza Universidad, Madrid, 1981, y SARTORI, Giovanni, *"Parlamento"*, en SARTORI, Giovanni, Elementos de teoría política, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

Lamentablemente sobre las denominadas interpelaciones parlamentarias entre 1958 y 1999 no existe evidencia empírica consistente que pueda ser comparable con los datos aquí presentados. De todas formas, las distintas observaciones y datos aislados presentados por estudiosos y especialistas, confirman la tendencia aquí descripta. Por ejemplo, entre 1958 y la actualidad, sólo los efectos de un pedido de informes orales pueden ser señalados como de gran envergadura, esto es, la renuncia de un ministro: Germán López, titular de Defensa durante la presidencia de Alfonsín[156].

[156] Para comentarios e información fragmentaria sobre algunas interpelaciones, véase MOLINELLI, N. Guillermo, PALANZA, M. Valeria y SIN, Gisela, Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 1999, págs. 108, 109 y 498 a 509; y ACOSTA, María Elena, *"Gobierno y oposición en el Congreso durante la Presidencia de Illia (1963-1966)"*, Documento de Trabajo Nro. 120, Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, mayo de 1993.

Cuadro 5

"Interpelaciones" parlamentarias 1862-1948 (a)

Presidencia	Pedidos (b)	Rechazados	Aceptados	Fracasadas (c)	Realizadas (d)	% Realizadas /pedidas
Mitre	9	--	9	--	9	100
Sarmiento	8	1	7	1	6	75
Avellaneda	20	--	20	2	16	80
Roca	8	--	8	1	7	87,5
Juárez Celman	8	1	7	1	6	75
Pellegrini	11	2	9	2	7	63,6
L. Sáenz Peña	3	--	3	--	3	100
Uriburu	8	1	7	2	5	62,5
Roca	24	4	20	2	17	70,8
Quintana	4	1	3	--	3	75
Figueroa Alcorta	18	--	18	--	17	94,4
R. Sáenz Peña	24	1	23	1	22	91,6
De la Plaza	24		24	3	20	83,3
Yrigoyen	35	6	29	16	12	34,2
Alvear	37	--	37	3	30	81
Yrigoyen	19	19	--	--	--	0
Justo	35	2	33	1	27	77,1
Ortiz	8	--	8	--	8	100
Castillo	25	--	25	7	16	64
Perón	3	1	2	--	2	66,6
Total	331	39	292	42	233	70,3

a) Sólo considerada la suerte de los pedidos de "interpelación" en la Cámara de Diputados.
Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

El peso político de ciertos ministros en la gestión presidencial, el empleo del ministerio como ámbito institucional donde se plasmaban las coaliciones parlamentarias de apoyo al presidente (y, en consecuencia, la integración del gabinete con líderes de fuerzas de distinta orientación política), el uso del llamado "acuerdo de ministros", y la activa participación de los ministros en la vida parlamentaria parecen, entonces, coincidir temporalmente con los tiempos del llamado Orden Conservador. La declinación de la política en torno al Partido Autonomista Nacional y las "conversaciones entre notables" en el congreso, la emergencia de partidos predominantes conducidos por liderazgos fuertes, y el afianzamiento de una política centrada en la presidencia y en el liderazgo partidario "externo", proporcionó un marco distinto en donde quedó bloqueada la posibilidad de un desarrollo hacia un papel político-institucional más relevante para el gabinete de ministros.

Aunque el ocaso de la era oligárquica y la aparición de la política partidaria puede ser señalada como el principal factor explicativo del fin de las posibilidades de una integración

plural en el ministerio y de la decadencia de las "interpelaciones" como práctica parlamentaria, el fenómeno es, sin embargo, más complejo y múltiples son las causas de su surgimiento y consolidación. Por caso, entre 1891 y 1925 el presidencialismo chileno también transita por la experiencia de una "república parlamentaria" que coexiste con un régimen de sufragio ampliado y la presencia de partidos políticos modernos[157]. El encumbramiento de la presidencia y el consecuente declive de la institución ministerial están vinculados, claro está, a la presencia de una nueva realidad político-partidaria, pero también a la aparición de liderazgos personales fuertes y a paulatinos cambios en el terreno constitucional-legal y en la práctica política.

Liderazgos como los de Yrigoyen y Perón no admitieron la cercanía de personalidades con peso político propio y, en consecuencia, sus gabinetes fueron integrados con dirigentes que guardaron bajo perfil[158]. Ambos se movieron con total autonomía para designar a sus ministros, ignorando cualquier barrera interpuesta por sus propios partidos, de los cuales -además- eran jefes indiscutidos. Esta impronta se mantendrá en el tiempo y hasta el presente, con la sola excepción de Arturo Illia[159].

Por otra parte, como se ha señalado, otras cuatro evoluciones institucionales y para-institucionales deben ser mencionadas en este desarrollo. La primera, los vaivenes entre el "ministerio constitucional" y el "ministerio legal" y sus consecuencias sobre la organización y el peso del gabinete; la segunda, la elevación de la jerarquía de las secretarías dependientes de los ministerios; la tercera, la aparición y consolidación del llamado *staff* presidencial o secretarías de la presidencia; y la cuarta, la paulatina entronización del ministro de Economía como un "superministro"[160].

---

157 Véase, por ejemplo, MILLAR, René, *"El parlamentarismo chileno y su crisis 1891-1924"*, en GODOY ARCAYA, Oscar (editor), Cambio de Régimen Político, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1992.

158 Para ampliar sobre este punto, véase el capítulo siguiente.

159 Illia no era el jefe de la UCRP, sino Ricardo Balbín. Por ello, Illia integró su ministerio buscando una armonía entre las distintas líneas del partido. En este caso, único por la relación presidente-partido presidencial, sin embargo el equilibrio en la composición del ministerio coexistió con una falta de funcionamiento colectivo del mismo.

160 Otras dos evoluciones podrían sumarse a los enumerados en esta lista, el desplazamiento del gabinete como cuerpo de asistencia y consulta del presidente y su reemplazo por otro u otros grupos no formales compuesto por "asesores", "operadores" u "hombres de confianza" (un fenómeno al estilo del "kitchen cabinet" estadounidense), y el aumento de la facultad presidencial real (no formal, puesto que éste siempre la ha poseído) de nombrar a los subordinados de los ministros (secretarios y subsecretarios) con

Sin dudas la complejidad creciente de los asuntos de Estado, la expansión de la esfera gubernamental y la necesidad de un apoyo cada vez más técnico en las decisiones políticas conspira contra el carácter político de los puestos ministeriales y contra los intentos de dotar de un carácter colegiado a la formulación de las políticas gubernamentales. Sin embargo, salvando una atendible adecuación a los tiempos, estas cuatro evoluciones han ido menguando las posibilidades del ministerio de funcionar como ámbito político y como órgano colegiado.

Al establecer el número y la denominación de los ministerios en el texto constitucional, los convencionales de 1853 quisieron, entre otras cosas, evitar la proliferación de ministerios y prevenir innecesarios conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, pero también preservar una cierta "cuota" de poder a cada ministro (suele señalarse como vieja regla de la política que el poder de cada uno de los miembros de un órgano de gobierno es inversamente proporcional al número de sus integrantes). Así, se crearon las carteras de Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina, Justicia, Culto e Instrucción Pública. Este mismo criterio fue mantenido en los debates de los constituyentes de 1898. En la convención se discutió la cuestión, planteándose la disyuntiva entre el ministerio constitucional y el ministerio legal. La solución adoptada fue una de tipo transaccional o de compromiso: la cantidad de ministerios se elevó a ocho pero, en cambio, se facultó al congreso para determinar el ramo de competencia de cada uno[161].

Empero, este acendrado criterio fue modificado por la reforma constitucional de 1949. La convención reformadora de ese año borró la casi centenaria tradición del ministerio "constitucional" e incorporó el ministerio "legal", es decir, la fijación del número de despachos ministeriales y de las atribuciones de cada uno por una ley del congreso sancionada, empero, a propuesta del ejecutivo. Este cambio abrió las puertas a tres nuevos fenómenos: 1) una sucesión cada vez más frecuente de leyes de ministerio que, indirectamente, revela la complacida voluntad de los distintos presidentes de acomodar el gabinete "a su medida", prescindiendo de cualquier restricción institucional, 2) la aparición y afianzamiento de una concepción

---

el fin de limitar o controlar su poder. Sin embargo, sobre estos desarrollos sólo disponemos observaciones e impresiones aisladas, insuficientes para proponer una descripción sistemática consistente.

161 Véanse los debates en la convención de 1898, especialmente las posiciones defendidas por los constituyentes Ferreyra Cortés (miembro informante), Carrasco y Lacasa. Las argumentaciones centrales de esta discusión están reproducidas en LINARES QUINTANA, Segundo V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, tomo 9, sección vigésima, punto IV: *"La institución ministerial"*

exclusivamente administrativa y no política de los ministerios (de la cual un gabinete con veinte miembros -como en la primera y segunda presidencia de Perón- es el mejor ejemplo gráfico) y 3) la incesante creación y destrucción de distintas carteras ministeriales, según presiones políticas y sectoriales, con la consiguiente "devaluación" de cada despacho ministerial (véase cuadros 6 y 7)[162].

De este modo, las restricciones de número y denominación fijadas por la constitución de 1853-60 mantuvieron una reducida cantidad de carteras y garantizaron la estabilidad de las competencias de cada despacho, contribuyendo así a mantener la esfera de influencia de cada ministerio. Por el contrario, la "flexibilización" (o directa anulación como en la reforma de 1949, pero también en la enmienda estatutaria de 1972, y en la reforma de 1994, como se verá más adelante) de la cantidad y de la denominación de los ministerios amplió las posibilidades de los presidentes de manipular a voluntad la "cuota" de poder y las facultades de cada uno de sus asistentes inmediatos[163].

Esta modificación -en apariencia mínima o superficial- ha provocado, sin embargo, una importante transformación en la concepción de las relaciones "presidente-ministro/s" y "ministro-ministro". Bajo las gestiones de Menem, por ejemplo, la "reorganización" ministerial -ya sea por el cambio del número de ministros como por la modificación de competencias- se

---

[162] La idea de este tercer punto me ha sido sugerida por el ilustrativo artículo de DOMAN, Fabián, *"Con Menem son 13 los presidentes que reforman los ministerios"*, en Ámbito Financiero, 13 de agosto de 1990.

[163] Para una interesante evolución de las distintas posiciones sobre este punto, véase en particular los debates parlamentarios de las leyes de ministerio: ley 3727 (Diputados, julio de 1898, tomo I, págs. 450 a 554, tomo II, pág. 7 a 16, especialmente la intervención del diputado Mariano de Vedia; Senado, año 1898, pág. 348 y ss. y pág. 419 y ss.), ley 13.529 (Senado, junio 30 de 1949, pág. 533 y ss. -mensaje y proyecto de ley del PEN-, junio 30 de 1949, pág. 523 y julio 1 de 1949, pág. 634 y ss. -consideración y aprobación del despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado- en donde participa en la discusión el ministro del Interior Angel Borlenghi al igual que lo hará en el debate en la cámara de Diputados; Diputados, julio 6 y 7 de 1949, pág. 1427 y ss. -consideración y sanción definitiva-, especialmente la informada intervención del diputado Vítolo), ley 14.121 (Senado, 2 de junio de 1952, págs. 65 y ss. -consideración y aprobación Senado-; Diputados, 2 de junio de 1952, págs. 114 y ss. -consideración y aprobación Diputados-), ley 14.303 (Senado, 23 de junio de 1954, págs. 312 y ss. -mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo Nacional-, 23 de junio de 1954, págs. 322 y ss. -consideración y aprobación Senado-, especialmente la intervención del senador Juárez (miembro informante) Diputados, 24 y 25 de junio de 1954, págs. 616 y ss. -consideración y aprobación-, especialmente la intervención del diputado Nudelman), ley 14.439 (Diputados, 3 y 4 de junio de 1958 (sesiones especial y ordinaria, especialmente el debate entre el ministro del Interior Alfredo Vítolo y los diputados Cortés (miembro informante), Pozzio, Perette, y Contte, entre otros), págs. 564, 596, 661 y ss. -consideración y aprobación-; Senado, 11 de junio de 1958, págs. 385 y ss. -consideración y aprobación-); ley 20.524 (Senado, 25 de julio de 1973, págs. 614 a 669 -consideración y aprobación-; Diputados, 10 de agosto de 1973, págs. 1763 a 1808 -consideración y aprobación-, especialmente la intervención de los diputados García (Luis Antonio) y Grau).

convirtió en un recurso de poder exhibido cada tanto por el presidente o promovido por dirigentes políticos de distinto nivel con el objetivo más o menos explícito de limitar la influencia de los "superministros" Antonio Erman Gonzalez y Domingo Cavallo[164]. En esta misma etapa, también se anunciaron con frecuencia continuas reestructuraciones ministeriales que, finalmente, nunca se llegaron a concretar[165].

Puede argumentarse que esta evolución es, como en el caso estadounidense el resultado de la extensión de las funciones estatales propias del ascenso del llamado Estado ampliado o bien la sucesiva presión exitosa de ciertos grupos organizados para obtener su reconocimiento a través de la creación de ciertos ministerios (el ministerio de Agricultura es creado en 1898, el de Trabajo y Previsión en 1949, el de Comercio Exterior en 1952, el de Industria y Comercio en 1956). Sin dudas, ambos factores habrían contribuido a esta transformación, sin embargo, lo que aquí se señala es que en este desarrollo de la institución ministerial la presidencia fue

---

164 En 1990, un "ministerio de la Producción" fue impulsado por el ministro de Obras y Servicios Públicos Roberto Dromi, enfrentado con el entonces titular de Economía Antonio Erman Gonzalez. En 1992, una propuesta similar fue elevada por los gobernadores justicialistas al presidente Menem. En 1995, distintos funcionarios del gobierno menemista, entre ellos Eduardo Bauzá, impulsaron la creación de un "ministerio de la Producción" para limitar el poder del entonces titular de Hacienda (y la iniciativa contó con el apoyo -parcial o total- del propio presidente Menem). Una idea similar apareció en 1997, fogoneada por el influyente gobernador de la provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde y apoyada por funcionarios del ejecutivo nacional. Al respecto, véase *"Propuesta congelada"*, en Clarín, 17 de agosto de 1990; *"La jugada de los gobernadores. Quieren un ministerio de la Producción"*, en Clarín, 15 de noviembre de 1992; *"Cavallo no quiere que le dividan su ministerio"*, en Clarín, 27 de enero de 1994; *"Reflotaron la idea de desdoblar Economía. Ministerio de la Producción"*, en Clarín, 17 de agosto de 1995; *"El Presidente no descartó crear un Ministerio de la Producción"*, en La Nación, 21 de agosto de 1995; *"Ruckauf volvió a la carga con el ministerio de la Producción"*, en Clarín, 22 de agosto de 1995; *"Menem proyecta dividir Economía en tres ministerios"*, en La Nación, 23 de agosto de 1995; *"Dividirían Economía para frenar a Cavallo"*, en La Prensa, 24 de agosto de 1995; *"Insisten en dividir en tres a Economía. Recorte de poder"*, en Clarín, 24 de agosto de 1995; *"Economía no se desdobla, dice Cavallo"*, en Clarín, 26 de agosto de 1995; *"¿Habrá ministerio de la Producción?"*, en Clarín, 27 de agosto de 1995, suplemento Económico; *"Estudian crear por decreto el Ministerio de la Producción. Oposición de Economía y Empresarios"*, en Clarín, 6 de julio de 1997; *"Roque Fernández no quiere otro ministerio"*, en Clarín, 8 de julio de 1997; y *"Duro cruce entre Duhalde y Roque por el Ministerio de la Producción"*, en Clarín 9 de julio de 1997. Cabe aclarar, empero, que a pesar de estas sucesivas amenazas, en los diez años de Menem el ministerio de Economía no sufrió división alguna, a excepción de la creación de la Jefatura de Gabinete (una institución creada por la reforma constitucional de 1994 y no por modificaciones a la ley de ministerios).

165 Como muestra de estos anuncios jamás concretados puede consultarse las siguientes notas periodísticas: *"Agricultura será elevada al rango de ministerio"*, en Clarín, 17 de julio de 1990; *"Se impulsa la creación del ministerio ecológico"* y *"La ecología podría llegar a tener su propio ministerio"*, ambos artículos en La Nación, 21 de noviembre de 1993; *"¿Un ministerio para María Julia?"*, en Clarín, 18 de enero de 1994; *"Proyectan crear cuatro nuevos ministerios"*, en Clarín, 23 de enero de 1994; *"Con Turismo y Deportes harán un ministerio"*, en La Nación, 29 de agosto de 1995; *"Turismo ascenderá a ministerio"*, en Clarín, 14 de septiembre de 1995; *"Tres nuevos ministerios funcionarán a fin de año"*, en La Nación, 14 de septiembre de 1995; *"Menem tomó la decisión de crear cuatro nuevos ministerios. Pasarían de os ocho actuales a doce"*, en Clarín, 27 de junio de 1996; *"Un gabinete con una docena de ministerios"*, en La Nación, 28 de junio de 1996; *"Menem analiza crear dos nuevos ministerios. Serán las carteras de Producción y de Desarrollo Territorial"*, en La Nación, 6 de julio de 1997.

despojándose de distintas restricciones hasta adquirir un predominio cuasi absoluto respecto de la organización del despacho de sus ministros.

Cuadro 6
Argentina. Organización del gabinete, leyes de ministerio, vigencia y marco constitucional 1853-1999

Norma	Año	Presidente	Nro. Carteras	Vigencia (años, meses)	Marco constitucional
80	1856	Urquiza	5	42, 2	CN 1853/60
3727	1898	J.E. Uriburu	8	50, 9	Reforma constitucional 1898
13529	1949	Perón	20	2, 11	CN 1949
14121	1952	Perón	21	2, 1	CN 1949
14303	1954	Perón	16	1, 5	CN 1949
D 5600	1955	Aramburu	17	0, 6	Gobierno de facto
DL 10351	1956	Aramburu	13	2	Gobierno de facto
14439	1958	Frondizi	8	8, 3	CN 1853/60
16956	1966	Onganía	5	3, 1	Gobierno de facto
18416	1969	Onganía	8	1, 7	Gobierno de facto
19064	1971	Levingston	11	0, 5	Gobierno de facto
19320	1971	Lanusse	12	1, 10	Gobierno de facto
20524	1973	Lastiri	8	3, 1	CN 1853/60 y Enmienda 1972
21431	1976	Videla	9	3	Gobierno de facto
21959	1979	Videla	8	2	Gobierno de facto
22450	1981	Viola	13	9	Gobierno de facto
22520	1981	Galtieri	10	1, 11	Gobierno de facto
23023	1983	Alfonsín	8	7, 4	CN 1853/60
23930	1991	Menem	8	1, 8	CN 1853/60
24190	1992	Menem	8	2, 7	CN 1853/60
D 909	1995	Menem	9	--	Reforma constitucional 1994

Notas: CN = Constitución Nacional, D = decreto, DL = decreto-ley
Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 7

Argentina. Organización del ministerio denominación de los Departamentos, año de creación y status político-institucional 1789-1999

Norma	Año	Ministerios	Creación		Eliminación
			Ex novo	Por división o fusión o cambio nombre	
80	1856	5	Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina, Justicia, Culto e Instrucción Pública	--	-
3727	1898	8	Agricultura, Obras Públicas	Guerra, Marina	
13529	1949	20	Salud, Comunicaciones, Asuntos Políticos, Trabajo y Previsión, Transportes, Defensa, Asuntos Técnicos	Justicia, Educación, Economía, Finanzas, Ejército, Marina, Aeronáutica, Agricultura y Ganadería	
14121	1952	21	Asuntos Económicos	Comercio Exterior	
14303	1954	16		Interior y Justicia, Asistencia Social y Salud Pública	Asuntos Políticos, Asuntos Técnicos, Defensa
D 5600	1955	17		Interior, Justicia	
10351	1956	13		Educación y Justicia, Industria y Comercio	Finanzas
14439	1958	8		Obras y Servicios Públicos	Ejército, Marina, Aeronáutica, Agricultura y Ganadería, Transporte
16956	1966	5		Bienestar Social, Economía y Trabajo	Obras y Servicios Públicos, Educación y Justicia
18416	1969	8		Cultura y Educación, Obras y Servicios Públicos, Justicia.	
19064	1971	11		Agricultura y Ganadería, Industria, Comercio y Minería, Justicia. Trabajo, Hacienda y Finanzas	
19320	1971	12		Industria y Minería, Comercio	
20524	1973	8			Agricultura y Ganadería, Industria y Minería, Comercio, Obras y Servicios Públicos
21431	1976	9	Planeamiento		
21959	1979	8			Planeamiento
22450	1981	13		Agricultura y Ganadería, Industria y Minería, Comercio e Intereses Marítimos, Obras y Servicios Públicos, Salud Pública y Medio Ambiente, Acción Social	
22520	1981	10			Agricultura y Ganadería, Industria y Minería, Comercio e Intereses Marítimos
23023	1983	8		Educación y Justicia, Salud y Acción Social	
23930	1991	8		Justicia	Obras y Servicios Públicos
24190	1992	8			
D 909	1995	9	Jefatura de Gabinete		

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Por otro lado, en 1958 el congreso sanciona una nueva ley de ministerios (la 14.439) que establece por primera vez la organización de las denominadas "secretarías de Estado" (doce en total, las de Agricultura y Ganadería, de Hacienda, de Finanzas, de Comercio, de Industria y Minería, y de Energía y Combustibles en el ministerio de Economía, las de Guerra, de Marina y de Aeronáutica en el ministerio de Defensa Nacional, y las de Obras Públicas, de Comunicaciones y de Transporte en el ministerio de Obras y Servicios Públicos). En el tratamiento de este punto de la ley se originó un importante y proficuo debate, puesto que el proyecto enviado por el ejecutivo -y finalmente aprobado por los legisladores- disponía la "jerarquía ministerial" para esta nueva docena de secretarías[166].

Distintos estudiosos y académicos consideraron que la creación de tales secretarías de Estado no era inconstitucional, pero sí lo era la decisión de otorgarles jerarquía ministerial porque aumentaba de hecho y de derecho el número de ministros previstos por la constitución[167]. Posteriormente, el decreto-ley 16.956 de 1966 suprime la "jerarquía ministerial" para las secretarías de Estado, la ley de ministerios 20.524 de 1973 autoriza a crear por decreto secretarías y subsecretarías de Estado, y la denominada ley de ministerios 22.450 de 1981 confirma esa eliminación[168]. A pesar de este cambio respecto de la modificación

---

166 Véase en el Diario de Sesiones el tratamiento de la ley 14.439 (Diputados, 3 y 4 de junio de 1958 (sesiones especial y ordinaria, en particular el extenso debate entre el ministro del Interior Alfredo Vítolo y los diputados Cortés (miembro informante), Pozzio, Perette, y Contte, entre otros), págs. 564, 596, 661 y ss. -consideración y aprobación-; Senado, 11 de junio de 1958, págs. 385 y ss. -consideración y aprobación-).

167 Para un comentario crítico sobre la jerarquía ministerial de estas secretarías, véase SARMIENTO GARCÍA, Jorge H., *"Los ministros y los secretarios de Estado con jerarquía ministerial"*, en Jurisprudencia Argentina, 1964-VI, sección Doctrina, Buenos Aires, noviembre-diciembre de 1964; y LINARES QUINTANA, Segundo V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, tomo 9, pág. 655.

168 En la nota al poder ejecutivo acompañando el proyecto de ley 22.450 se sostiene: *"2. Eliminación de las Secretarías de Estado: La figura de la "Secretaría de Estado aparece por primera vez en nuestra legislación en 1958, por imperio de la ley 14.439. De los antecedentes parlamentarios surge con claridad que la causa principal de esa creación respondió a la ya mencionada limitación del art. 87 de la Constitución Nacional. De tal forma mientras la ley daba cumplimiento formal a la Constitución al prever ocho Ministerios, soslayaba esa restricción creando al mismo tiempo doce Secretarías de Estado con "jerarquía ministerial".*

La casi totalidad de las posteriores leyes de competencias –con excepción de la ley 19.103, sancionada en 1971- mantuvieron esa figura híbrida, aumentando sensiblemente su número. En consecuencia la ya sobrecargada maquinaria administrativa ha debido funcionar con Secretarías de Estado que no obstante su "jerarquía ministerial" no han tenido la capacidad plena, propia del ministro vale decir la decisión política, la responsabilidad total del área a su cargo y la atribución del refrendo.

En la intención de introducir un principio de orden y de racionalización en el despacho de los negocios de la Nación, el Proyecto ha dispuesto la eliminación de las Secretarías de Estado. Se evitarán así instancias burocráticas, trámites innecesarios, con la consiguiente reducción del gasto público. En

introducida en 1958, este antecedente debe considerarse como uno muy importante para señalar la tendencia a la "devaluación" del puesto de ministro del poder ejecutivo nacional.

Por otra parte, a partir de la primera y segunda presidencia de Perón se inaugura también la práctica de crear las denominadas "secretarías" dependientes de la presidencia. El número de número de estas secretarías crece en forma constante desde entonces (véase cuadro 8). En sus comienzos la misma existencia de estas dependencias es precaria, pero con el paso su creación y organización se consolida, en un proceso que puede considerarse, también, como de dudosa o nula constitucionalidad.

En efecto, a pesar de su notoria presencia desde los años cincuenta, las secretarías de la presidencia alcanzan reconocimiento en la ley de ministerios recién en 1981 en la denominada ley 22.450. Esta norma establece que en el área de la presidencia actuarán secretarios de estado (cuyo número y funciones serán determinadas por el presidente), los que, además, integrarán el gabinete nacional. Ya en el periodo democrático, la ley 23.023 de 1983 retoma este antecedente, aunque limita el número de secretarías dependientes de la presidencia a cinco, enumera las competencias de cada una y reconoce al secretario general el rango y la jerarquía de ministro. Por último, la ley 23.930 amplía aún más las atribuciones del presidente al facultarlo para crear por decreto nuevas secretarías de la presidencia, y ratifica el status de éstas al disponer que todas "integrarán el gabinete nacional".

En 1943, el *staff* presidencial incluía sólo la secretaría de la Presidencia de la Nación. En 1954 las secretarías de la presidencia recibían las denominaciones de Privada, Administración y Despacho, Asuntos Políticos, Asuntos Económicos, Asuntos Técnicos, Asuntos Exteriores, Defensa Nacional, Gremial, Prensa y Difusión, Investigaciones Administrativas, e Informaciones del Estado (SIDE). En 1958, las cuatro secretarías de la presidencia eran la de Relaciones Económico-Sociales, la de Coordinación y Enlace, la Ejecutiva, y la Técnica. En 1973 éstas eran la secretaría Privada, General, Técnica, Política, Gremial, de la Juventud de Gobierno, de Prensa y Difusión y la SIDE. En 1983 las cinco secretarías de la presidencia eran la Secretaría General, la de Información Pública, la SIDE, la de la Función Pública y la de Planificación. En 1991, existían ocho secretarías: General, Legal y Técnica, de Planificación, SIDE, de Medios de Comunicación, Función Pública, Ciencia y Tecnología y de Programación para la Prevención y la Lucha contra el Narcotráfico. Las

---

ese sentido se ha estimado que la eliminación de las actuales Secretarías de Estado permitirá reducir un significativo número de subsecretarías."

denominaciones de las dieciseis secretarías en 1999 eran General, Prensa y Difusión, Turismo, Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, Desarrollo Social, Comunicaciones, Cultura, Tercera Edad, Pequeña y Mediana Empresa, Planeamiento Estratégico, Culto, Deportes, Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, SIDE, y Asistencia Internacional Comunitaria ("Cascos Blancos").

Como puede observarse, esta proliferación de secretarías de la presidencia ha llevado a la construcción de una estructura presidencial cuyo tamaño en los últimos tiempos es prácticamente equiparable al ministerio más grande desde los ochenta, el de Economía (véase cuadro 9). Este conglomerado de dependencias públicas excede las dimensiones y capacidades de lo que puede denominarse un *staff* de apoyo a la presidencia (por caso, las secretarías general, legal y técnica, y de la función pública) para convertirse en una colección de secretarías de todo tipo cuyo agrupamiento en esta órbita no parece estar ligado a un fin específico de asistencia a la presidencia, ya que en muchos casos los objetivos de estas reparticiones en el pasado habían sido fijados como propios de algún ministerio o se superponían con ellos.

Guillermo Molinelli sugiere que, al menos en las presidencias de Menem, la creación de estas secretarías o el pase de alguna ya existente en un ministerio a la órbita de la presidencia tuvo como objetivo evitar conflictos entre algún ministro y un subordinado suyo (secretario o subsecretario)[169].

Pero puede afirmarse que, para la misma etapa, los objetivos de estas prácticas fueron inclusive más amplios, tales como la de desafiar o recortar las atribuciones de ciertos ministros, o bien, como una forma de desprenderse totalmente de cualquier restricción fijada por la ley de ministerios. Como ejemplo de la primera variante puede citarse la decisión de Menem en 1996 de quitarle a Cavallo el manejo de las comunicaciones, para lo cual creó en la órbita de la presidencia una secretaría nueva y designó como titular a un funcionario de su confianza. Ante los medios, Menem desmintió que esta transferencia de una dependencia de un área a otra significase un recorte de poder para Cavallo, porque el presidente era *"el dueño exclusivo del poder"*[170]. En cambio, como ejemplo de la segunda posibilidad puede mencionarse la

---

169 Véase MOLINELLI, N. Guillermo, PALANZA, M. Valeria y SIN, Gisela, Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 1999, pág. 539.

170 Véase *"Menem le recorta poder a Cavallo"*, en Clarín, 8 de marzo de 1996, y *"Cómo se decidió el recorte de poderes a Domingo Cavallo"*, en Clarín, 9 de marzo de 1996.

propuesta impulsada en 1994 por el ministro Cavallo para crear una "supersecretaría de seguridad" en el ámbito de la presidencia. A pesar de la fuerte polémica provocada, poco después de ser archivada la idea fue nuevamente reflotada y el presidente dictó un decreto de necesidad y urgencia creando el organismo[171].

En esta dirección también puede señalarse la misma tendencia a la "politización" de lo que podríamos denominar el "núcleo" o "centro" del *staff* presidencial, es decir, la secretaría general de la presidencia. Por "politización" se entiende aquí la extensión de las facultades del *staff* presidencial hacia áreas que exceden ampliamente las de coordinación, enlace o apoyo de la gestión ejecutiva. En este proceso, pueden señalarse como variaciones más relevantes, primero, el criterio nacido en los años setenta de dividir la secretaría general de la presidencia en dos dependencias de igual jerarquía, una con funciones políticas (la secretaría general) y otra con funciones administrativas (la secretaría legal y técnica, existente ya en forma embrionaria desde los años sesenta); más tarde -ya con la reinstauración democrática en los ochenta-, como hemos señalado, el hecho que la secretaría general de la presidencia adquiere rango y jerarquía de ministerio y, por último, al menos durante gran parte de la gestión de Menem, el fenómeno de la misma "politización" de la secretaría legal y técnica[172].

---

171 Véase *"Menem decidió crear una supersecretaría de Seguridad y quiere que la maneje Licastro"*, en Clarín, 12 de mayo de 1994; *"Menem da más poder a Cavallo al crear "Supersecretaría" de Seguridad Interior"*, en Ambito Financiero, 13 de mayo de 1994; *"Peleas en el Gobierno por supersecretaría"* y *"Una movida sin aviso. La supersecretaría reavivó la interna en el gobierno"*, ambos artículos en Clarín, 13 de mayo de 1994; *"Supersecretaría: Bauzá organiza una cumbre para limar asperezas"*, en Clarín, 14 de mayo de 1994; *"Licastro busca apoyo público de Cavallo para la supersecretaría"*, en Clarín, 15 de mayo de 1994. *"Hay trabas jurídicas para la secretaría Cavallo-Licastro"*, en Ambito Financiero, 17 de mayo de 1994. Véase también la opinión de un miembro del equipo de Cavallo en LIENDO (h), Horacio T., *"Separar la política de la seguridad"*, en Clarín, 26 de mayo de 1994.

172 Puede señalarse como etapa de "politización" de la secretaría Legal y Técnica al período en que la misma fue ocupada por Raúl Granillo Ocampo (1989-1991) y por Carlos Corach (1992-1995). En esos años, esta dependencia desempeñó, en los hechos, un papel que excedió ampliamente la función administrativa. Desde 1995, la secretaría Legal y Técnica fue ocupada por funcionarios de bajo perfil político, como Félix Borgonovo (1995-1998) y Ginés Ruiz (1998-1999). Durante los diez años de Menem, la secretaría general de la presidencia fue ocupada por Eduardo Bauzá (1990-1995) y Alberto Kohan (1989-1990 y 1995-1999). En contraste, bajo la presidencia de Alfonsín, la secretaría general estuvo a cargo de funcionarios políticos como Germán López (1983-1986) y Carlos Becerra (1986-1989), mientras que las cuestiones administrativas fueron llevadas adelante por la subsecretaría Legal y Técnica convertida en 1986 en secretaría (a cargo de Jorge Luis Fernández Pastor entre 1983 y 1988 y de Horacio Jorge Costa hasta 1989).

Cuadro 8
Secretarías dependientes de
la presidencia de la nación (1943-1999)

Año	Secretarías de la presidencia
1943	1
1946	2
1954	11
1957	5
1958	5
1964	4
1966	5
1970	4
1973	9
1978	4
1983	5
1989	6
1995	13
1999	16

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 9
Argentina. Secretarías de la Presidencia y de los ministerios (1983-1999)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Presidencia	5	5	8	9	9	7	6	8	11	13	13	10	13	15	16
Jefatura de Gabinete (a)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	6	4	4	4	4
Interior	0	0	0	1	2	2	2	5	6	6	6	2	2	6	5
Relaciones Exteriores	2	2	2	2	4	5	4	4	4	4	4	3	3	4	4
Defensa	0	2	2	3	4	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2
Trabajo y Seguridad Social	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3
Salud y Acción Social	3	3	4	4	6	5	5	7	7	3	3	2	2	2	2
Educación (b)	5	5	5	5	5	5	5	4	3	4	4	3	3	3	4
Economía	8	10	11	9	8	9	9	14	12	12	12	7	8	8	8
Obras y Servicios Públicos (c)	4	4	4	5	7	8	6	--	--	--	--	--	--	--	--
Justicia (d)	--	--	--	--	--	--	--	1	3	4	4	3	3	3	3
Total	29	33	38	40	47	46	42	48	50	50	56	39	43	50	51

a) Institución creada por la reforma constitucional de 1994.
b) La cartera recibía el nombre de "Educación y Justicia" hasta su división y nueva denominación como ministerio de "Cultura y Educación" en 1991.
c) Ministerio fusionado con el de Economía en 1991.
d) Creado en 1991 por la división de la cartera de Educación y Justicia.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Por último, en esta evolución también debe señalarse la paulatina entronización del ministro de Economía como una especie de "superministro". Si bien el predominio de un ministro sobre otros no es nuevo en la historia constitucional argentina (recuérdese, en otras épocas, la importancia de la cartera de Interior o de la de Guerra), el desequilibrio de poder en favor del titular del Palacio de Hacienda es de una magnitud sin precedentes desde, por lo menos, los años setenta (en coincidencia con el estallido de crisis inflacionarias, primero, e hiperinflacionarias, después, y con el abultado crecimiento de la deuda externa).

Las sucesivas crisis económicas han provocado una concentración de atribuciones en este funcionario que se extiende sobre oficinas, puestos, temas y presupuestos de sus pares, reduciendo no sólo la capacidad decisoria de los demás ministros, sino hasta las posibilidades del gabinete en su conjunto de actuar como cuerpo de consulta[173].

En la última década, el ministerio de economía ha perdido formalmente ciertas importantes competencias que pasaron a la órbita del ministerio de Relaciones Exteriores (el "comercio exterior", según la ley de ministerios 24.190 de 1992) y de la jefatura de gabinete de ministros (la recaudación de las rentas nacionales y la ejecución de la ley de presupuesto, según la reforma constitucional de 1994). Sin embargo, hasta el momento -y a pesar de ciertos procesos y nuevas disposiciones que resaltan la relevancia de tales atribuciones (como la integración regional en el MERCOSUR para el comercio exterior o la aprobación en 1999 de la ley 25152, llamada ley de Convertibilidad Fiscal o de Responsabilidad Fiscal) este menoscabo no parece haber afectado la tendencia descripta.

4.3.3 La reforma constitucional de 1994 y la jefatura de gabinete de ministros.

En 1994, una reforma constitucional fruto de un acuerdo -denominado "Pacto de Olivos"- entre el entonces presidente Carlos Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín, introdujo cambios de distinta importancia y magnitud en el entramado de las instituciones de gobierno argentinas, tales como la posibilidad de reelección presidencial, el cambio del método de elección y la duración del mandato del presidente y vice de la república, la modificación del sistema de elección de los senadores nacionales y el aumento de su número a tres por

---

173 En los tiempos de Cavallo como ministro de Economía de Menem, inclusive varios "mediterráneos" (por la Fundación Mediterránea, el *"think tank"* de Cavallo) ocuparon puestos de secretarios o subsecretarios en otros ministerios.

provincia[174]. Entre ellas, también tuvo lugar la inserción de una original institución, la jefatura de gabinete de ministros, que creó una nueva y particular relación entre el presidente y uno de sus ministros (el jefe de gabinete), entre el jefe de gabinete y los demás ministros del ejecutivo nacional y entre el jefe de gabinete y el congreso, y dispuso nuevas competencias o modificó algunas que con anterioridad pertenecían en forma exclusiva al presidente de la nación o a alguno de sus ministros[175]. Con esta innovación también llegó el reconocimiento constitucional de figuras como el propio gabinete de ministros, el acuerdo de ministros y la interpelación en sentido estricto.

El jefe de gabinete es designado y removido por la sola voluntad del presidente de la república (artículo 99, inciso 7 de la constitución de 1994). La constitución reformada atribuye al jefe de gabinete competencias propias y específicas tales como las de *"Ejercer la administración general del país"*, ejercer las facultades, funciones y atribuciones que *"le delegue el Presidente de la Nación"*, *"Efectuar los nombramientos de los empleados de la Administración, excepto los que les correspondan al presidente"*, *"Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional"*, *"Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promuevan la iniciativa legislativa"*, *"Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas*

---

174 Para distintas interpretaciones de los objetivos de la reforma y de las alternativas del proceso constituyente escritas por sus protagonistas directos, véase ALFONSIN, Raúl, Democracia y consenso: a propósito de la reforma constitucional, Corregidor, Buenos Aires, 1996; y GARCÍA LEMA, Alberto M., La Reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional, Planeta, Buenos Aires, 1994.

175 Sobre el jefe de gabinete de ministros en los últimos tiempos ha aparecido una profusa cantidad de comentarios, artículos y hasta libros, algunos de corte político, otros de neta inspiración jurídica y unos cuantos de divulgación, no siempre coincidentes respecto de este nuevo arreglo institucional. Véase, entre otros artículos, BADENI, Gregorio, *"Atenuación del presidencialismo y cesarismo empírico"*, en La Nación, 21 de marzo de 1994; BARRA, Rodolfo, *"El jefe de gabinete atenúa el sistema presidencialista"*, en Ámbito Financiero, 25 de febrero de 1994; CASSAGNE, Juan Carlos, *"El Jefe de Gabinete y las facultades del Presidente"*, en La Nación, 29 de septiembre de 1994; CASSAGNE, Juan Carlos, *"En torno al Jefe de Gabinete"*, en La Ley, 5 de diciembre de 1994; CORACH, Carlos V., *"No habrá un ejecutivo de dos cabezas"*, en Clarín, 6 de abril de 1994; EKMEKDJIAN, Miguel Angel, *"El poder ejecutivo y el gabinete ministerial"*, en AA.VV., Reforma Constitucional, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995; FLEITAS ORTIZ DE ROZAS, Abel, *"El Jefe de Gabinete de Ministros en la Reforma Constitucional Argentina"*, en COMBELLAS, Ricardo (coordinador), El nuevo derecho constitucional latinoamericano, Editorial Panapo-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 1996, volumen II; GARCÍA LEMA, Alberto M., La Reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional, Planeta, Buenos Aires, 1994; segunda parte, capítulo V; SERRAFERO, Mario D., *"Conjeturas institucionales"*, en Revista AGORA N° 2, Buenos Aires, 1995; NOVARO, Marcos, *"La Jefatura del Gabinete de Ministros en Argentina y sus capacidades de coordinación y control"*, en Política y gestión, Nro. 1, Homo Sapiens Ediciones, noviembre de 2000; PAIXAO, Enrique, *"El Jefe de Gabinete de Ministros"*, en AAVV, La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión Redactora, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994.

por el Congreso", y *"Refrendar conjuntamente con los demás Ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes"* (artículo 100° de la constitución de 1994). Por su parte, el mismo texto modificado declara al presidente de la república *"jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país"*, con la potestad de supervisar *"el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos Nacionales"* (artículo 99, incisos 1° y 10° de la constitución de 1994).

Respecto a los ministros, el jefe de gabinete tiene la facultad de *"Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente"* (artículo 100° de la constitución de 1994), situándose por encima de ellos en tanto le corresponde, como se ha señalado, la administración general del país, la recaudación de las rentas nacionales y la ejecución del presupuesto.

En cuanto a las relaciones con el congreso, el jefe de gabinete tiene las obligaciones de *"Enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo"*, producir los informes y explicaciones verbales o escritas que cualquiera de las cámaras legislativas solicite al poder ejecutivo y someter personalmente los decretos de necesidad y urgencia a consideración de la Comisión Bicameral Permanente. Además *"debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno"* (artículo 101, constitución de 1994). Y, asimismo, y como los demás ministros, el jefe de gabinete puede concurrir a las sesiones del congreso y participar en sus debates, pero no votar, y debe presentar al inicio de las sesiones parlamentarias una memoria detallada del estado de la nación en lo relativo a su despacho.

La reforma de 1994 también reconoció la existencia misma de un gabinete y de los acuerdos de ministros, al referirse a las reuniones de gabinete y a la necesidad de un "acuerdo general de ministros" o "acuerdo de gabinete" para determinadas decisiones como el dictado de decretos de necesidad y urgencia o de decretos que promulgan leyes en forma parcial, el envío de las leyes de ministerios y de presupuesto nacional y la resolución de las materias indicadas por el presidente.

Por último, los constituyentes también introdujeron la figura de la interpelación propia de los gobiernos parlamentarios, al disponer que *"el jefe de gabinete puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la*

totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras" (artículo 101, constitución de 1994).

Esta serie de cambios bien podrían ser presentados como una vía para revertir la evolución señalada respecto a la importancia y el papel institucional del gabinete de ministros en nuestro esquema de gobierno. De hecho, éste fue el objetivo de algunos de quienes, como el ex presidente Raúl Alfonsín, habían anteriormente impulsado reformas similares en esta dirección y ahora participaban en los debates de la convención constituyente[176]. Sin embargo, debe señalarse que en la visión de Menem y en la del justicialismo en general, otra era la opinión prevaleciente y así se la expuso en la convención de 1994[177]. En consecuencia, en este punto el producto final fue más bien una transacción entre los partidos políticos mayoritarios y, como toda solución constitucional de compromiso, el texto resultante fue más bien amplio (y en algunos pasajes hasta impreciso) y abierto a la legislación a dictar por el congreso (ley de ministerio, ley de regulación del procedimiento para la censura y remoción del jefe de gabinete, por ejemplo) y a la interpretación futura de los actores políticos.

Por consiguiente, puede decirse que la jefatura de gabinete de ministros es una institución inacabada y la evolución de este arreglo quedará librada a: a) la futura legislación sobre las cuestiones constitucionales que sobre este tema están aún pendientes, b) la personalidad política del presidente, del jefe de gabinete y el ministro de economía, c) la etapa del mandato presidencial ("luna de miel" o inicio de gestión, promedio del mandato, fin de la presidencia, situación de "pato rengo"), d) la conformación de los bloques partidarios en el

---

176 Véase, por ejemplo, la participación de Alfonsín en los debates de la convención constituyente y ALFONSIN, Raúl, Democracia y consenso: a propósito de la reforma constitucional, Corregidor, Buenos Aires, 1996. Durante su mandato presidencial Alfonsín creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia, cuya actividad incluyó -entre otros quehaceres- la redacción de dos informes que proponían reformas constitucionales en la dirección hacia un semipresidencialismo. Véase CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, Reforma Constitucional. Dictamen Preliminar, EUDEBA, Buenos Aires, 1986; y CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, Reforma Constitucional. Segundo Dictamen, EUDEBA, Buenos Aires, 1987.

177 Véase, por ejemplo, CORACH, Carlos V., *"No habrá un ejecutivo de dos cabezas"*, en Clarín, 6 de abril de 1994; y GARCÍA LEMA, Alberto M., La Reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional, Planeta, Buenos Aires, 1994; segunda parte, capítulo V. La opinión de prominentes dirigentes justicialistas ya había sido expresada incluso tiempo atrás. Véase, por ejemplo, MENEM, Eduardo, *"Acentuar el matiz parlamentario,en especial en relación con los ministros"*, en La Nación, 5 de noviembre de 1986; *"Rechaza Menem la idea de un "ministro coordinador""*, en Clarín, 4 de enero de 1990; *"Cafiero y la idea del ministro coordinador. Negó un pacto con Alfonsín"*, en Clarín, 6 de enero de 1990; *"Propone el PJ un ministro coordinador"*, en Clarín, 20 de mayo de 1992; *"Menem rechazó la propuesta que hizo el PJ sobre un ministro coordinador"*, en Clarín, 21 de mayo de 1992.

congreso, e) las condiciones políticas y socio-económicas imperantes (crisis o auge de la economía, etc.). Este carácter incompleto de la jefatura de gabinete de ministros es reflejado en numerosas opiniones más o menos críticas sobre la institución[178].

En teoría, este cuadro deja abierta las posibilidades para la presencia múltiples escenarios. En un extremo, un jefe de gabinete con amplios y efectivos poderes, gran protagonismo ejecutivo y parlamentario y decisiva participación en el gobierno, es decir, casi una especie de "primer ministro" propio de las formas semipresidenciales; en el otro, apenas un ministro "coordinador" de la administración general, sin relieve respecto de los otros miembros del gabinete y con presencia mínima en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo[179].

Empero, también debe señalarse que si bien esta conjunción de factores posibilita distintos escenarios, la configuración de éstos no es totalmente libre, sino que existen restricciones de todo tipo que acercan el probable resultado a una situación más cercana a la de jefe de gabinete como ministro "coordinador" que como "primer ministro", lo cual no alienta demasiadas esperanzas respecto de un quiebre en la evolución institucional señalada en este capítulo. En este sentido, y por los distintos argumentos que se presentan a continuación, el desarrollo probable sería muy semejante a la de la figura del presidente del consejo de ministros establecida en la constitución peruana de 1979[180].

---

178 Véase GONZÁLEZ BERGEZ, Pablo, *""Dilettantismo" constitucional y "jefe de gabinete"*, en La Nación, 11 de marzo de 1994; TERRAGNO, Rodolfo, *"¿Jefe de Gabinete o ministro de Economía?"*, en Clarín, 6 de julio de 1995; TÓRTORA, Carlos, *"El jefe de gabinete provoca interrogantes"*, en Ámbito Financiero, 22 de diciembre de 1994; TÓRTORA, Carlos, *"El futuro jefe de Gabinete, ¿tendrá también injerencia en las Fuerzas Armadas?"*, en Ámbito Financiero, 19 de abril de 1995; y VANOSSI, Jorge R., *"El ministro coordinador es un híbrido"*, en Clarín, 6 de mayo de 1994.

179 Escenarios como los aquí planteados son propuestos -con variantes-, en FLEITAS ORTIZ DE ROZAS, Abel, *"El Jefe de Gabinete de Ministros en la Reforma Constitucional Argentina"*, en COMBELLAS, Ricardo (coordinador), El nuevo derecho constitucional latinoamericano, Editorial Panapo-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 1996, volumen II; y en MOLINELLI, N. Guillermo, *"Relaciones Presidente-Congreso en Argentina. 1983-1995"*, SAAP, II Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza, noviembre 1995. (O también en Revista Postdata/2, Buenos Aires, noviembre 1996).

180 Para un comentario sobre esta figura, véase RONCAGLIOLO, Rafael, *"El Primer Ministro en Perú: ¿institución o retórica?"*, en NOHLEN, Dieter & FERNANDEZ BAEZA, Mario (comps.), Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1988. En el balance de esta institución durante diez años de vigencia, el autor sostiene que, *"por lo menos cuando el gobierno goza de una mayoría propia, la figura del Primer Ministro peruano es mucho más retórica y decorativa que realmente institucional"*. El presidente del consejo de ministros fue suprimida por la reforma constitucional impulsada por Alberto Fujimori tras el "autogolpe" de 1992.

En primer lugar, el poder ejecutivo continúa siendo de carácter unipersonal. Si bien los términos de "responsabilidad política" y de "supervisión" introducidos en la reforma y relativos a la presidencia son imprecisos, no modifican el cuadro preexistente. No existe, por lo tanto, una conducción bicéfala del gobierno. Inclusive, los comentarios de algunos estudiosos indican que la incrustación de un jefe de gabinete puede ser inclusive un beneficio adicional para el presidente, por su potencial uso como herramienta institucional para "ordenar" o "disciplinar" a un gabinete cruzado por feroces conflictos o a un ministro con excesivas pretenciones de protagonismo[181].

Segundo, el presidente dispone en forma exclusiva la designación del jefe de gabinete de ministros y continúa nombrando y removiendo por sí solo al resto de los ministros que le asisten. En consecuencia, el verdadero "jefe" de todos los ministros es el presidente y no el jefe de gabinete de ministros, cuya denominación -puramente formal- provoca, por cierto, bastante confusión. En este sentido, la posición institucional del jefe de gabinete puede definirse como potencialmente incómoda o inestable, puesto que tiene la obligación de defender al gobierno en el poder legislativo (poder que por otra parte, también puede censurarlo y removerlo), pero no la correlativa potestad de designar a los máximos responsables de ese gobierno por el que debe dar cuenta.

En tercer lugar, si bien la constitución dispone que corresponde al jefe de gabinete *"Ejercer la administración general del país"* y *"Efectuar los nombramientos de los empleados de la Administración, excepto los que les correspondan al presidente"* (artículo 100°, incisos 1° y 3° de la Constitución de 1994), estas facultades se encuentran limitadas por que el nombramiento y la remoción de los empleados públicos correspondería en última instancia al presidente ya que éste: a) es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país, b) nombra y remueve por sí solo al jefe de gabinete de ministros y, c) en una lectura textual de la constitución, el jefe de gabinete de ministros puede efectuar los nombramientos de los empleados pero no disponer su desplazamiento, por lo que la remoción, entonces, sería facultad exclusiva del presidente (artículo 99 de la constitución de 1994)[182].

---

181 Véase SERRAFERO, Mario D., *"Conjeturas institucionales"*, en Revista AGORA N° 2, Buenos Aires, 1995.

182 Señalamos que se trata de una lectura textual, porque los especialistas consideran que el poder de nombramiento implica también el de remoción. La ausencia de esta atribución en el artículo respectivo se debe entonces, quizá, a una de las tantas omisiones en las que incurrieron los convencionales constituyentes de 1994. Para otro de los descuidos referidos al jefe de gabinete de ministros, véase *"Un*

Cuarto, la reforma establece un ministerio en donde: a) necesariamente debe existir un jefe de gabinete, el cual, a su vez, no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio, y b) se sientan nuevamente las bases de un ministerio "legal". Como vimos, esta flexibilización (o directa anulación como en la reforma de 1949, pero también en la enmienda estatutaria de 1972) de la cantidad y de la denominación de los ministerios constituye un avance en la ampliación de las posibilidades de los presidentes de manipular a voluntad la "cuota" de poder y las facultades de cada uno de sus asistentes inmediatos y, por lo tanto, una disposición que mengua las posibilidades del gabinete de actuar en forma colegiada. Inclusive, puede decirse que la reforma de 1994 contribuye a consolidar esta tendencia, constitucionalizando otra costumbre: reconoce al poder ejecutivo -en este caso al jefe de gabinete- la iniciativa en la ley de ministerios (véase el citado artículo 100, inciso 6). Hasta entonces, se entendía que tal potestad correspondía al poder ejecutivo, pero nada impedía que la misma fuera ejercida originariamente por el congreso. En este caso, la modificación introducida tampoco es mínima o irrelevante, ya que supone no sólo un cambio en las relaciones "presidente-ministros", sino también en las relaciones "presidente-congreso".

En quinto lugar, la obligación del jefe de gabinete de ministros de concurrir mensualmente a las cámaras del congreso no implica *per se* una reactivación de la atrofiada vida parlamentaria de al menos uno de los ministros del poder ejecutivo argentino ni tampoco una vía directa para el mejoramiento de las relaciones entre presidencia y congreso. Este nuevo arreglo puede convertirse en una "válvula de escape" de nuestro presidencialismo que permita superar fricciones entre ambos poderes. Pero también, y tal como parece indicarlo la experiencia durante los primeros cuatro años de la institución, puede funcionar como una mera formalidad, donde el jefe de gabinete de ministros presenta su extenso informe sin admitir la discusión directa o bloquea cualquier tipo de debate gracias al sostén de una mayoría oficialista[183].

En este sentido, este caso resulta pertinente para retomar una idea siempre presente en la mayoría de los estudiosos de las instituciones, que podría resumirse del siguiente modo: la

---

"error" en la Constitución. Se refiere a las condiciones para remover al jefe de Gabinete", en Clarín, 24 de mayo de 1995. Para una extensa crítica de distintas negligencias de la convención reformadora, véase VANOSSI, Jorge Reinaldo, *"La Constitución evanescente (Una reforma espasmódica)"*, en La Ley, T. 1994-E, Sección Doctrina.

183 Véase, por ejemplo, *"Senadores que se aburren ante el jefe de los ministros"*, en La Nación, 11 de octubre de 1996; *"Rodríguez enfrenta 1500 preguntas"*, en La Nación, 26 de agosto de 1998.

fundación o el momento inaugural de toda institución es de una importancia fundamental en su desarrollo posterior. En efecto, el 23 de agosto de 1995, mientras Bauzá iniciaba la práctica del informe mensual en la cámara de senadores sin mayores estridencias, en la cámara de diputados se presentaba espontáneamente el ministro de Economía Domingo Cavallo, cuyas denuncias sobre la existencia de presuntas mafias y coimas tuvieron un gran impacto político y mediático[184].

Por último, la remoción por el congreso del jefe de gabinete es meramente "destructiva". Es decir que, al menos no formalmente, no puede nominar o proponer un reemplazante del funcionario que remueve. El nombramiento del jefe de gabinete es atribución exclusiva del presidente y, si bien, existe la posibilidad de sucesivas remociones por parte del legislativo, esta situación no es equivalente a la de un diseño parlamentario o semipresidencial.

4.3.4 Recapitulación sobre el caso argentino

Tras esta somera revisión de la institución ministerial vernácula desde su creación hasta el presente, pueden remarcarse como cuestiones centrales de su evolución:

a) la explícita intención de los constituyentes argentinos de crear un ministerio con un papel específico, en notorio contraste con el lugar asignado a los secretarios de departamento en el modelo estadounidense,

b) el funcionamiento de este ministerio como un auténtico órgano de contrapeso al poder presidencial durante las presidencias fundadoras y en el llamado Orden Conservador. Este equilibrio se manifiesta en prácticas institucionales y para-institucionales tales como: la convocatoria a integrar el ministerio a figuras políticas prominentes no siempre alineadas con el presidente, el protagonismo de los ministros en la política de gobierno expresado palmariamente en la iniciativa legislativa, los "acuerdos de ministros", y la activa participación de los ministros en la vida parlamentaria.

c) el progresivo aumento de la dependencia ministerial respecto del presidente con la llegada de la democratización política y, especialmente, con la irrupción de liderazgos políticos fuertes, como los de Yrigoyen y Perón

---

184 Véase *"La primera visita oficila de Bauzá al Congreso quedará opacada por el show de Cavallo"*, en El Cronista Comercial, 23 de agosto de 1995; *"Calmo debut de Bauzá ante los senadores. Primera presentación formal en el Congreso"*, en La Prensa, 24 de agosto de 1995;.

d) la retracción de la actividad ministerial respecto del congreso, también a partir de la ampliación del derecho de sufragio y la emergencia de liderazgos presidenciales descollantes.

e) la aceptación, tanto en las disposiciones normativas en la prácticas gubernamentales, de una serie de modificaciones en la organización de la presidencia que consolidaron el poder de ésta *vis a vis* el de sus ministros-secretarios (i.e. cambio del ministerio constitucional por el legal, creación y jerarquización ministerial de las secretarías de Estado, reforzamiento del *staff* presidencial).

f) la reforma constitucional de 1994 introduce una nueva institución, el jefe de gabinete de ministros e inserta o modifica una importante serie de disposiciones que afectan las relaciones presidente-ministros y ejecutivo-legislativo; sin embargo, y a pesar de los objetivos de algunos de sus protagonistas, esta reforma no parece quebrar sustancialmente la evolución descripta.

5 Presidentes y ministros en la nueva democracia argentina (1983-1999)

5.1 Presidentes y ministros bajo las gestiones de Alfonsín y Menem

El propósito de este capítulo es trazar un cuadro comparativo de los presidentes y sus respectivos gabinetes en la etapa que podría denominarse como la "nueva democracia argentina" (1983-1999), concentrándose particularmente en criterios relevantes o cuestiones clave en los procesos de nombramiento y cese de los ministros (o de aceptación del cargo o de renuncia por parte de éstos), en la duración de los mismos al frente de sus despachos y en su perfil político-administrativo. Con tal objetivo, las páginas que siguen se dividen en tres secciones temáticas que analizan distintos aspectos de la presidencia y el ministerio, sus integrantes y sus relaciones político-institucionales: a) ministros, gobierno y política territorial, b) estabilidad y experiencia ministerial, y c), el ministerio como trampolín para la presidencia. A estas secciones se suman otras dos que complementan las diferentes cuestiones planteadas, pero que indagan el fenómeno desde otra perspectiva: d) gobierno y grupos de interés, y e) fuerzas armadas, presidentes y ministros.

El estudio se concentra en las gestiones de Raúl Alfonsín (1983-1989) y Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), pero en cada punto se presenta una somera perspectiva histórico-comparada sobre el fenómeno bajo análisis. Como puede anticiparse de la lectura de la temática de las mismas, en el abordaje de cada sección se combinan conceptos y herramientas propios de los enfoques "sociológico" e "institucional". El predominio de estos enfoques obedece a la mayor disponibilidad y acumulación de evidencia empírica, pero el cuadro puede complementarse con esta breve introducción desde un enfoque "liderista", aunque limitada a las gestiones de los presidentes Alfonsín y Menem.

Las presidencias de Alfonsín y Menem se caracterizaron por liderazgos intensos, proclives a ocupar el centro de la escena política. Esta particularidad también se hizo presente a la hora de seleccionar a los miembros de sus respectivos gabinetes. Tanto uno como otro se ocuparon especialmente por presentar sus liderazgos como superpartidarios y, en consecuencia, de convocar como ministros no sólo a dirigentes de sus respectivos partidos, sino también a personalidades representativas de otros aunque sin llegar a construir gabinetes "de coalición"[185]. Al mismo tiempo, también se distinguieron por confiar los principales

[185] Carlos Alderete, sindicalista peronista al frente del ministerio de Trabajo y Seguridad Social, constituyó el caso más notorio durante el gobierno de Alfonsín, aunque también varios secretarios y subsecretarios eran notorios dirigentes socialistas (Alfredo Bravo y Héctor Polino, subsecretario de la

cargos a un núcleo reducido de personas, las que durante sus respectivas presidencias llegaron a desempeñarse en más de una función, práctica que fue bautizada por la prensa como "enroque", "rotación" o, más originalmente como "criterio de la noria"[186].

Ambos ministerios se constituyeron, entonces, en torno a la fuerte figura presidencial y, por lo tanto, carecieron de un espíritu de grupo que los uniese más allá de la lealtad hacia el jefe del ejecutivo, desarrollaron tendencias internas hacia la superposición informal de atribuciones y, en consecuencia, por ejemplo, hacia la competencia abierta y el conflicto. En uno y en otro caso, fueron casi constantes la falta de coordinación y las pugnas entre el titular del Palacio de Hacienda y los ministros responsables de políticas sectoriales (Obras y Servicios Públicos, Salud y Acción Social, Trabajo y Seguridad Social)[187].

Ante esta situación ambos presidentes optaron por evitar los conflictos, permanecer distantes de ellos o intervenir en las disputas entre los grupos asignándoles por separado tareas similares, con el objetivo de aumentar la eficacia por medio de la competencia, o bien con el fin de reservarse el lugar de mediador o árbitro de las distintas tendencias.

Los dos presidentes también se distinguieron por la constitución informal pero permanente de un cuerpo de consulta ajeno al gabinete, un grupo de consejeros ad hoc -que podían o no ostentar cargos en el gobierno- para deliberar sobre ciertas decisiones políticas, para encomendar la instrumentación de ciertas medidas o para establecer o mejorar relaciones

---

Actividad Profesional Docente y secretarios de Acción Cooperativa, respectivamente), democristianos (Enrique de Vedia, secretario de Desarrollo Humano y Familia) o federales (Francisco Manrique, secretario de Turismo), quienes como se ha señalado aceptaron sus cargos a título personal y de ningún modo bajo el acuerdos de tipo programático-gubernamentales. Menem convocó a hombres del MID (Antonio Salonia, ministro de Educación y Justicia; Héctor Valle, subsecretario de Programación del Desarrollo; Héctor Amadeo García, subsecretario de Programación y Coordinación con el Sector Público; y Raúl Parodi, subsecretario de Radiocomunicaciones) y el PI (Horacio Viqueira, subsecretario de Acción Cooperativa), aliados suyos del FREJUPO, pero también a líderes de la UCEDé (Jorge Pereyra de Olazábal, primero Secretario de Comercio Exterior en el Ministerio de Economía y luego Secretario de Planeamiento en el Ministerio de Defensa; Pablo Challú Secretario de Comercio Interior;Germán Kammerath Gordillo, Subsecretario de Comunicaciones; Carlos Castellani, Secretario de Industria; y Mario Guaragna, Subsecretario de Planificación). Esta lista sólo incluye a funcionarios designados durante los primeros tramos de las respectivas presidencias.

186 Véase ALIVERTI, Eduardo, *"El gabinete de los mismos"*, en Página 12, 17 de septiembre de 1987; y SOLÁ, Joaquín Vicente, *"El Presidente hizo los cambios con el criterio de la noria"*, en La Nación, 24 de julio de 1996.

187 Véase, por ejemplo, *"Desencuentros entre funcionarios, una constante del gobierno de Menem"*, en La Nación, 6 de septiembre de 1992, y *"Las pujas en el gabinete, casi un sello de la gestión menemista"*, en La Nación, 4 de abril de 1998.

con la oposición, con los grupos de interés o con los legisladores del propio partido. Tal es el caso de los grupos conformados por Enrique Nosiglia, César Jaroslavsky y Leopoldo Moreau en el caso de la administración de Alfonsín y, por los "tres Eduardos" (Menem, Bauzá y Duhalde) durante gran parte de las presidencias de Carlos Menem[188].

Por el contrario, Alfonsín y Menem se diferenciaron en la forma de organizar y hacer funcionar al conjunto de sus colaboradores más inmediatos.

El presidente radical privilegió una relación radial con su gabinete, es decir un esquema de trato directo con cada uno de sus ministros, donde él se reservaba la función de "pivote". Con este tipo de organización predominaron las comunicaciones exclusivas entre presidente y ministro para discutir sobre los temas del área y fueron prácticamente inexistentes las reuniones de gabinete plenarias para presentar o debatir sobre políticas globales o estrategias comunes[189]. En este aspecto, el trato personal y directo con cada ministro antes que las

---

188 Nótese la similitud con prácticas como la convocatoria a los "kitchen cabinets" de los presidentes norteamericanos. Durante la presidencia de Alfonsín, Enrique Nosiglia fue dirigente de la UCR porteña, cuyo comité presidió entre 1987 y 1989, subsecretario de Salud y Acción Social (1983-1985) y ministro del Interior (1987-1989); César Jaroslavsky fue jefe de la bloque radical en la Cámara de Diputados (1983-1989) y Leopoldo Morau fue dirigente de la UCR bonaerense y diputado por la provincia de Buenos Aires (1983-1989). En las presidencias de Carlos Menen, su hermano Eduardo Menem fue senador nacional por la provincia de La Rioja; Eduardo Bauzá fue ministro del Interior (1989), ministro de Salud y Acción Social (1989-1990), secretario general de la presidencia (1990-1995), jefe de gabinete de ministros (1995-1996) y senador nacional por la provincia de Mendoza (desde 1996); por último, Eduardo Duhalde fue vicepresidente de la nación (1989-1991) y gobernador de la provincia de Buenos Aires (1991-1999).

189 Aunque las versiones periodísticas no coinciden plenamente, todas concuerdan con lo ocurrido, por lo menos, entre fines de 1985 y todo el año 1986. La Nación del 5 de febrero de 1986 titula en su página 4: *"Siete meses sin convocar al Gabinete; Alfonsín prefiere reuniones mano a mano"*; el periodista Roberto García (Ambito Financiero, 6 de junio de 1986) señala el marginamiento presidencial hacia el gabinete y el hecho que durante el primer semestre de ese año, el ministerio no se reuniera más de seis veces y la edición de Clarín del 13 de agosto de 1986, consigna que el día anterior se había convocado sorpresivamente a la primera reunión de gabinete de los últimos diez meses.

Para la revista Gente (edición del 1 de octubre de 1987), *"Durante toda su gestión -y hasta el 6 de septiembre- Raúl Alfonsín relativizó al gabinete como ámbito adecuado para la toma de decisiones. El mecanismo fue diferente. Alfonsín prefirió las reuniones por separado. A veces en grupos reducidos; a veces en conversaciones individuales. En ellas no siempre estuvieron los ministros, aun cuando se trataran temas específicos de determinadas carteras. Por el contrario, Alfonsín encargó muchas de sus decisiones a los denominados "operadores políticos".*
Así, integrantes del gabinete nacional se enteraron del Plan Austral poco antes de ser anunciado. Otros, en cambio, sólo lo hicieron a través de la televisión, ya que nada se les había anticipado. Del mismo modo, toda la operación de la alianza con 'los 15' se realizó en forma paralela a los ministros a los cuales podía corresponderles alguna participación: el de Trabajo (en ese momento Hugo Barrionuevo) o del de Interior (por entonces Antonio Tróccoli)."

Por último, para Daniel Lupa, *"...en realidad, el gabinete o su trabajo como equipo de gobierno, fue prescindible durante más de tres años de gobierno alfonsinista, sus reuniones fueron esporádicas y recién hace pocos meses que se registran reuniones periódicas."*. Véase La Prensa, 24 de marzo de 1988.

reuniones plenarias, Alfonsín se asemeja bastante a sus antecesores radicales Frondizi e Illia[190].

En cambio, Menem impuso una forma de organización de su gabinete de tipo piramidal, sin embargo, las posiciones jerárquicas no eran fijas sino móviles según la anuencia del ocupante de la cima. Esta disposición de sus asistentes fue acompañada por reuniones de gabinete frecuentes -promedio semanal-, pero de carácter informativo antes que deliberativo, en donde participaban una cantidad de funcionarios que excedía largamente a los ministros y a los secretarios dependientes de la presidencia. El carácter multitudinario de las reuniones de gabinete -a veces hasta con más de cincuenta funcionarios presentes- no fue, empero, un patrón uniforme durante sus diez años de gobierno. Después de siete años de reuniones habituales durante los días jueves, en 1996, y para evitar los continuos trascendidos sobre las discusiones en éstas, Menem restringió los cónclaves de gabinete a los ministros y al secretario general de la presidencia[191].

El propio Alfonsín admite que su estilo de administración no incluía reuniones frecuentes de todos sus ministros, en sus conversaciones con Giussani, Pablo, ¿Por qué, doctor Alfonsín?, Sudamericana/Planeta, Buenos Aires, 1987.

190 Para Frondizi, véase BABINI, Nicolás, Frondizi. De la oposición al gobierno, Editorial Celtia, Buenos Aires, 1984, especialmente págs. 236 a 258. Para Illia, véase Storani, Conrado, Les doy mi palabra..., Ediciones Astro, Buenos Aires, 1990.

191 Véase *"Menem, enojado, suspende las reuniones de gabinete"*, en Ambito Financiero, 24 de octubre de1996; *"No más fisuras en Olivos. Sólo irán ministros a las reuniones de Gabinete"*, en La Razón, 5ta. 25 de octubre de 1996; *"Menem cortó el acceso a la reunión de gabinete"* y *"El Presidente le restó peso al gabinete"*, ambos en La Nación, 26 de octubre de 1996; *"Menem estrena reuniones secretas con el gabinete"*, en La Nación, 30 de octubre de 1996; y *"Infidencias en el Gabinete"*, en La Nación, 1 de noviembre de 1996.

5.2 Ministros, gobierno y política territorial.

"...el Príncipe que tuviere imperio en muchas i diversas provincias, deve elegir Consejeros de todas ellas, i no de una o dos solamente...Digo ser necesario que un Príncipe sigua este aviso si quiere tener buen govierno i los pueblos contentos; porque haziéndolo de otra manera, todo va borrado. Porque los pueblos se resienten en ver que ellos son desechados de la administración i govierno principal, pues no ven en el Concejo ningún hombre de su tierra, piensan (i no sin causa) que el Príncipe los tiene en poco, o que los tiene como por esclavos, o que no se fía dellos: lo primero, engendra odio; lo segundo, busca libertad; i portanto hazen conjuraciones i llaman príncipes estraños: lo tercero, les da osadía, i aun obstinación para armar qualquier traición contra su natural Príncipe"[192].

Formulada hace casi quinientos años, esta recomendación de Fadrique Furió Ceriol a favor de la integración equilibrada de un consejo de ministros para quienes mandan sobre un dominio vasto y heterogéneo, propone un interesante punto de partida para examinar la composición de un gabinete a la luz de las relaciones entre gobierno y política territorial.

El factor "regional" en naciones con importantes diferencias sociales, etnoculturales o religiosas entre estados, provincias o comunidades ha merecido la atención o el comentario por parte de los estudiosos de las instituciones ejecutivas, tanto en regímenes autoritarios como democráticos, tanto en gobiernos parlamentarios como presidenciales.

Por ejemplo, en su investigación sobre la elite ministerial española entre 1938 y 1969, Paul Lewis propone indagar, entre otros aspectos, la presencia de grupos con lenguaje y culturas propias -como los catalanes y los vascos- motivado por el contraste entre las tendencias separatistas de éstos y la marcada orientación centralista de la dictadura de Francisco Franco[193].

---

192 FURIÓ CERIOL, Fadrique, El Concejo y Consejeros del Príncipe, Editorial Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1993 (1559), capítulo IV: "De la elección del Consejero", págs. 69-70.

193 LEWIS, Paul H., *"The Spanish ministerial elite. 1938-69"*, en Comparative Politics, 5 (1), 1972, págs. 564-578.

"Toutes les régions doivent être représentées au gouvernement" es una de las diez reglas no escritas que, según Mattei Dogan, ha sido respetada por los sucesivos líderes políticos en el proceso de selección ministerial en la Italia de la segunda posguerra[194].

Por su parte, en su estudio sobre los gabinetes estadounidenses desde Woodrow Wilson a David Dwight Eisenhower, Richard Fenno señala la búsqueda del equilibrio geográfico como un criterio importante en el proceso de designación de los secretarios de Estado por parte del presidente[195]. Dean Mann y Zachary Smith confirman la persistencia de este mismo patrón en el periodo 1960-1980[196].

En la Vieja República brasileña (1889-1930), el contrapeso entre São Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul fue una característica distintiva de los sucesivos gobiernos, y se la llamó *"política del café com leite"*. La búsqueda de compensaciones entre las regiones políticas más relevantes en este país, también es indicada por Barry Ames como uno de los factores principales para la construcción de los gabinetes presidenciales en la etapa comprendida entre la gestión de José Sarney y la de Fernando H. Cardoso[197].

La Argentina, organizada como república presidencial federal, y con zonas social y geográficamente bien diferenciadas, constituye un caso propicio para analizar este tipo de relaciones entre integración del gobierno y política territorial. Este examen podría relevar el predominio de ciertas provincias sobre otras o bien el "equilibrio" entre ellas, contribuyendo al estudio sobre las particularidades del federalismo en nuestro país. Por otra parte, también aportaría para indicar el grado en que los presidentes dejan su "huella" en el gabinete al nombrar a funcionarios que han nacido o provienen de su propia provincia de origen.

---

194 DOGAN, Mattei, *"La sélection des ministres en Italie: dix règles non-écrites"*, en International Political Science Review, volumen 2, número 2, 1981, págs. 189-209.

195 FENNO, Richard F., Jr., The President's Cabinet: An Analysis in the Period from Wilson to Eisenhower, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1959, capítulo II, págs. 71-72 y 78-79. En su comentario sobre el gabinete norteamericano, la observación de Harold Laski es coincidente con este autor: *"El gabinete debe incluir representantes de las secciones del país; un gabinete integrado enteramente por representantes del Este ofendería al Oeste y al Sur"*. Véase Laski, Harold, El sistema presidencial norteamericano, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1948, capítulo II, *"El Presidente y su Gabinete"*, pág. 65.

196 MANN, Dean & SMITH, Zachary, *"The Selection of U.S. Cabinet Officers and Other Political Executives"*, en International Political Science Review, volumen 2, número 2, 1981, págs. 211 a 235.

197 AMES, Barry, The Deadlock of Democracy in Brazil, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2001, Parte II, capítulo 6: *"Presidential Coalition-Building Strategies"*, pags. 158-187.

A partir de un análisis en esta dirección, Natalio Botana presenta interesantes conclusiones en su clásico estudio sobre la etapa oligárquica de la historia política argentina. Para este autor, en el periodo 1880-1916 el ámbito ministerial constituyó un lugar privilegiado dentro del entramado institucional, al ser un espacio de definición de las relaciones entre Buenos Aires, la "región hegemónica", y el resto del país. Así, por ejemplo, Botana expone la existencia de una división de asuntos tácita entre Buenos Aires y las demás provincias según el predominio de cada región en las carteras de Relaciones Exteriores (ventaja de Buenos Aires) e Interior (desequilibrio en favor de los otros distritos) y, asimismo, presenta una correlación directa entre una mayor participación de porteños y bonaerenses en el gabinete nacional y una mayor cantidad de intervenciones federales a las provincias[198].

Sin embargo, no existen otros estudios sobre este aspecto que abarquen diferentes periodos políticos o, aun, gestiones presidenciales aisladas. Por ello, aquí se presenta una revisión de esta cuestión considerando las distintas etapas institucionales y los cambios observados en la variable "región de origen". El ejercicio propuesto, claro está, presenta una importante limitación: en muchos casos la "región de origen" no es la de residencia normal de los funcionarios bajo análisis, ya que un largo servicio en las tareas de gobierno o en la actividad política, tarde o temprano presiona para fijar domicilio permanente en la ciudad de Buenos Aires. Esta tendencia se acrecienta a medida que nos alejamos de los tiempos de la "Organización Nacional" y nos acercamos a la época actual. Sin embargo, con la pertinente aclaración de la existencia de este sesgo, puede igualmente sostenerse que el lugar donde los ministros han nacido y transcurrido una buena parte de su vida, constituye un factor a investigar cuya relevancia no es para nada desdeñable.

El examen de las diversas etapas políticas obliga a formular tres consideraciones generales sobre las relaciones entre poder y política territorial en nuestro país.

La primera es la de advertir sobre las diferencias entre regímenes autoritarios y democráticos respecto de la vigencia de los principios federales: las dictaduras lideradas por las fuerzas armadas anularon todo vestigio de autonomía provincial y centralizaron al máximo las decisiones políticas, por lo que poca consideración hacia el federalismo se puede esperar en ellas. Valga como ejemplo los criterios utilizados durante la última dictadura militar para designar a los gobernadores provinciales de facto. En la primera etapa del régimen, estos cargos

---

198 BOTANA, Natalio, El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916, Sudamericana, Buenos Aires, 1977, Segunda parte, capítulo V: *"El sistema federal"*, págs. 137-147.

fueron distribuidos según el peso proporcional y los intereses estratégicos de cada arma (Ejército, Armada, Fuerza Aérea) y cubiertos por militares en actividad o en retiro. Hacia el fin de la dictadura, prevalecieron las mismas pautas de reparto, pero varios puestos fueron adjudicados a civiles con la clara intención de construir una "herencia" del llamado Proceso de Reorganización Militar. Nunca fueron consideradas las características socioeconómicas o regionales de cada provincia[199].

La segunda es la de señalar la continua erosión de la organización federal en el país, tendencia no sólo registrada en los ciclos políticos inaugurados por un golpe militar. En efecto, por acción u omisión, los sucesivos gobiernos provinciales constitucionales han ido delegando más y más atribuciones al poder federal o bien éste los ha asumido con el consentimiento expreso o tácito de aquéllos[200].

La tercera es que, a pesar de la supresión de los gobiernos provinciales autónomos en los regímenes de facto y de la creciente concentración del poder en el ejecutivo nacional, una figura política sobresale aún en el esquema federal argentino: el gobernador de provincia. En efecto, el gobernador ha sido un puesto clave en la política vernácula en el pasado y continúa siéndolo en nuestros días[201]. Hoy, después del presidente de la república y, quizás, de los miembros más importantes del gobierno nacional -como el ministro de Economía o el de Interior-, estos jefes del ejecutivo provincial son los funcionarios más poderosos del país, en razón de los recursos institucionales, políticos y presupuestarios con los que cuentan[202].

---

199 Véase GARCÍA DELGADO, Daniel & STILETANO, Marcelo, *"La participación de los militares en los nuevos autoritarismos: la Argentina del "proceso" (1976-1983)"*, en Opciones Nro. 14, CERC, Santiago de Chile, mayo-agosto de 1988.

200 Para una mirada a la evolución del federalismo argentino, véase los ensayos de CHIARAMONTE, José Carlos, *"El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX"*, BOTANA, Natalio, *"El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930"*, y BIDART CAMPOS, Germán, *"El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad"*, los tres en CARMAGNANI, Marcello (coordinador), Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1993.

201 Para un retrato del poder de los gobernadores durante la etapa oligárquica, véase MATIENZO, José Nicolás, El régimen republicano-federal, Editorial Marymar, Buenos Aires, 1994 (1917), capítulos XII: *"Los gobernadores de provincia"*, XII: *"Las legislaturas provinciales"* y XIV: *"El régimen electoral y la política"*.

202 Los gobernadores disponen de un relativamente importante presupuesto de gastos y recursos y ejercen una considerable influencia sobre las políticas públicas en áreas tales como educación, salud y seguridad. Entre ellos, su poder es proporcional a la riqueza y al padrón electoral de la provincia; los mandatarios de la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza encabezan la lista.

En la práctica, los gobernadores no sólo son titulares del poder ejecutivo y jefes de la administración pública provincial, sino también presidentes -de facto o de jure- del partido en el nivel local y líderes políticos con gran influencia sobre los intendentes municipales, sobre la legislatura provincial y sobre los diputados y senadores nacionales del mismo partido correspondientes al distrito. En pocas palabras, la política nacional de hoy en día se centra en gran medida en la articulación entre las esferas federal y provincial. Los cargos de gobernador y senador continúan siendo -como en el Orden Conservador, la otra etapa constitucional de duración prolongada- un trampolín para la presidencia de la república[203].

El cuadro 10 presenta la composición de los gabinetes nacionales según provincia de origen. "Buenos Aires" (la ciudad de Buenos Aires y la provincia homónima) concentra en promedio más de la mitad de los ministros, pero el registro varía según las etapas. Entre la batalla de Caseros y el golpe de 1955, el aumento de la presencia de esta área geográfica es constante, incluso sobre los niveles de crecimiento poblacional de cada región. El registro más bajo corresponde a la "Confederación Argentina" -por la obvia razón que no comprendía al entonces escindido Estado de Buenos Aires- y el más alto al "Peronismo".

Esta tendencia reforzaría la idea de la progresiva "desfederalización" argentina. Sin embargo, luego de la etapa peronista el predominio de Buenos Aires continúa pero en ningún periodo sucesivo alcanza el pico de aquélla y, aún más, los registros se mueven por ciclos: baja en el periodo 1958-1966, se eleva en los Estados Burocrático Autoritarios y desciende nuevamente a partir de 1983. La explicación para estas variaciones no se encuentra en la variable "región de origen" presidencial: tras la lectura del cuadro 11 queda claro que no existe una correlación directa entre presidentes nacidos en una región determinada y predominio de ministros oriundos de la misma área. La causa se encuentre, probablemente, en la combinación de esta variable con otra: la "experiencia previa" de los presidentes. En efecto, en las etapas 1958-1963 y 1983-1999 por primera vez desde José Figueroa Alcorta acceden a la presidencia

---

[203] En 1983, las candidaturas al poder ejecutivo nacional se definieron entre los radicales Raúl Alfonsín (diputado nacional en los '60) y Fernando de la Rúa (senador nacional en los '70) y entre los peronistas Italo Luder (senador de la nación en los '70) y Antonio Cafiero (ministro nacional en los '50 y '70). En 1989, los aspirantes fueron los radicales Eduardo Angeloz (gobernador de Córdoba) y Luis León (senador nacional) y los justicialistas Carlos Menem (gobernador de La Rioja) y Antonio Cafiero (gobernador de Buenos Aires). En 1995, Carlos Menem compitió por su reelección al frente del PJ sin rivales internos, mientras que la UCR decidió su candidato entre Horacio Massaccesi (gobernador de Río Negro) y Federico Storani (diputado nacional) y el FREPASO entre José O. Bordón (senador nacional) y Carlos "Chacho" Alvarez (diputado nacional). Para 1999, los candidatos de la Alianza UCR-FREPASO fueron Fernando de la Rúa (jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) y Graciela Fernández Meijide (diputada nacional), mientras que el PJ proclamó directamente al único postulante presentado, Eduardo Duhalde (gobernador de Buenos Aires).

dirigentes con experiencia como gobernador en alguna provincia del Interior: son los casos de Arturo Illia y Carlos Menem[204]. Presidentes con tales características, tenderían a inclinarse por la selección de ministros de su mismo origen territorial[205].

Por último, el cuadro 12 propone una nueva comparación que completa el panorama sobre los criterios de selección ministerial a la luz de las relaciones entre gobierno y política territorial. Aquí se considera la representación de cada región en los gabinetes de distintos presidentes electos bajo idénticas condiciones -competencia abierta sin fraudes ni proscripciones- y procedimientos -la proclamación del jefe ejecutivo nacional por un colegio

---

[204] En rigor, Illia nació en Buenos Aires, pero hizo su carrera política en Córdoba. Otros presidentes nacidos en el Interior, Victorino de la Plaza (Salta), Agustín P. Justo (Entre Ríos), Ramón S. Castillo (Catamarca), Arturo Frondizi (Corrientes) carecen de una carrera política importante en su provincia de origen o la tienen, pero en la región de Buenos Aires.

[205] El estudio de los otros presidentes que fueron gobernadores de provincia refuerza esta hipótesis. Mitre (ex gobernador de Buenos Aires) designó un 46,15% de ministros provenientes de Buenos Aires y Sarmiento (ex gobernador de San Juan) un 27% de la misma región, contra un promedio del área para el periodo del 42,55%. Por su parte, Juarez Celman (ex gobernador de Córdoba) nominó un 27,7% de porteños y bonaerenses contra un promedio de la región "Buenos Aires" para todas las presidencias del Orden Conservador del 47,02%.

electoral-[206]. Esta igualdad de condiciones y procedimientos limita el número de casos considerados, pero evita comparaciones espurias. Los datos del cuadro 12 ubican a Perón y a Alfonsín entre los presidentes más proclives a nombrar porteños y bonaerenses y a Menem como el primer presidente moderno en privilegiar la designación de provincianos.

---

206 La constitución argentina de 1853/60 -siguiendo también en este aspecto el modelo presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica- disponía la proclamación del jefe ejecutivo nacional por un "colegio electoral" conformado sobre la base de una representación federal y poblacional a la vez; es decir, por un cuerpo de electores de carácter transitorio, creado para preservar ciertos equilibrios políticos y regionales, constituido especialmente para un fin determinado y disuelto en forma inmediata tras cumplir con su cometido. En caso de ausencia de una mayoría absoluta en el colegio electoral, la decisión se trasladaba al congreso. En Estados Unidos, la cámara de representantes decidía -y aún decide- en forma exclusiva respecto del presidente, mientras que al vicepresidente lo elige el senado. En Argentina, la elección de presidente y vice recaía en ambas cámaras legislativas reunidas conjuntamente. Para un estudio pormenorizado del comportamiento de los colegios electorales en Argentina entre 1854 y 1983, con apuntes comparativos con los Estados Unidos, véase MOLINELLI, N. Guillermo, Colegios Electorales y Asambleas Legislativas. 1854-1983, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1989. Para otro análisis sobre el mismo tema, pero para 1880-1963, BOTANA, Natalio, *"Las juntas de electores en las elecciones presidenciales"*, en Todo es Historia, Año XVII, Nro. 197, octubre de 1983.

Cuadro 10
Ministros según provincia de origen (1854-1999) (en porcentajes)

Provincia	Promedio total (a) 1854-1999	De Caseros a Pavón 1854-1861	Organización Nacional 1862-1880	Orden Conservador 1880-1916	Radicalismo 1916-1930	Década Infame 1932-1943	Peronismo 1946-1955	Interregnos Civiles 1958-1966	EBAs 1966-1973 1976-1983	Nueva Democracia 1983-1999
Buenos Aires (b)	54,83	26,92	42,55	47,02	51,35	64,70	72,88	56.00	61,76	51,76
"Buenos Aires"	**54,83**	**26,92**	**42,55**	**47,02**	**51,35**	**64,70**	**72,88**	**56,00**	**61,76**	**51,76**
Catamarca	0,38	-	-	0,59	-	3,92	-	-	-	-
Córdoba	7,12	34,61	4,25	3,57	8,10	7,84	-	14.66	6.86	9,41
Corrientes	2,29	7,69	-	1,78	2,70	-	-	4.00	2.94	1,17
Entre Ríos	3,81	3,84	2,12	5,35	16,21	5.88	5,08	2.66	2.94	-
La Pampa	0.76		-	-	-	-	1,69	-	-	3,52
La Rioja	1,78	3,84	-	1,78	2,70	-	1,69	1.33	-	8,23
Mendoza	5.08		6,38	6,54	-	1.96	5,08	5.33	6.86	9,41
Misiones	0,63		-	-	-	-	-	1.33	0.98	2,35
Río Negro	0,25		-	-	-	-	1,69	-	-	2,35
Salta	3,81	11,53	8,51	7,73	-	3.92	-	2.66	-	4,70
San Juan	1,78		12,76	2,38	-	1,96	-	-	0.98	-
San Luis	1,78		-	1,78	-	1.96	3.38	2.66	0.98	-
Santa Fe	7,12		2,12	7,14	8,10	1.96	5,08	4.00	9.80	4,70
Santiago d/ Estero	0.89	3,84	2,12	-	2.70	-	3.38	-	1.96	-
Tucumán	2.29		6,38	4,76	5,40	3.92	-	1.33	0.98	-
"Interior"	**39,77**	**65,35**	**44,64**	**43,45**	**45,91**	**33,32**	**27,07**	**39.96**	**35,28**	**45,84**
Exterior	4,18	3,84	4,25	8,33	2,70	1.96	1,69	4	2.94	1,17
Sin datos	1,01	3,84	8,51	1,19	-	-	-	-		1,17

a) El promedio total difiere del promedio de las etapas aquí consideradas porque éstas no incluyen a todas las presidencias entre 1854 y 1999.
b) "Buenos Aires" equivale a la ciudad de Buenos Aires y a la provincia homónima. La primera pertenecía a la segunda hasta su federalización en 1880.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 11
Presidentes y ministros según área de origen (1854-1999) (en porcentajes)

	"Buenos Aires" (a)		"Interior"	
Periodo	Presidentes	Ministros	Presidentes	Ministros
De Caseros a Pavón	--	26,92	100	65,35
Organización Nacional	33	42,55	66	44,64
Orden Conservador	40	47,02	60	43,45
Radicalismo	100	51,35	--	45,91
Década Infame	33	64,70	66	33,32
Peronismo	100	72,88	--	27,07
Interregnos Civiles	66	56,00	33	39,96
EBAs	85,71	61,76	14,28	35,28
Nueva Democracia	33	51,76	66	45,84

a) "Buenos Aires" equivale a la ciudad de Buenos Aires y a la provincia homónima. La primera pertenecía a la segunda hasta su federalización en 1880.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 12
Representación regional en el gabinete
(índice de sobre-representación)

Región	Yrigoyen I-II	Alvear	Perón I	Alfonsín	Menem I
"Buenos Aires"	1,22	1,00	1,54	1,50	0,81
"Interior"	0,80	0,99	0,54	0,50	1,18

Los ministros nacidos en el exterior no han sido considerados
El índice de sobre-representación se calcula con la siguiente fórmula:

$$\frac{\%\text{ de representación en el gabinete}}{\%\text{ del total de la población}}$$

Un índice igual a 1,00 significa que la región está representada en proporción al porcentaje de su población. Uno mayor marca sobre-representación y uno menor, sub-representación.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I y, para los datos de población, de los censos nacionales de 1914 (Yrigoyen I y II y Alvear), 1947 (Perón I) y 1980 (Alfonsín y Menem I).

5.3 Estabilidad del gobierno, duración de los ministros y experiencia ministerial en la gestión pública.

5.3.1 Estabilidad del gobierno y duración de los ministros

La estabilidad del gobierno constituye un tópico frecuentemente transitado por la literatura dedicada al estudio de la política, el gobierno y la administración, aunque no sólo por ésta, siendo identificado como uno de los principales problemas de las democracias contemporáneas.

Con especial interés en los parlamentarismos de Europa occidental, donde durante varias décadas la inestabilidad crónica de los gabinetes de la República de Weimar y de la IV República francesa se asoció directamente con la quiebra del régimen democrático, la estabilidad del gobierno ha sido analizada tanto como variable dependiente como independiente.

En el primer caso, los estudiosos se han detenido en la investigación de los factores que inciden para lograr un gobierno duradero. Entre los autores que consideran a la estabilidad del gobierno como *explanandum*, se han delineado diversas propuestas sobre cuáles factores facilitan o consienten una mayor o menor permanencia del gobierno en el poder.

Algunos, por ejemplo, han resaltado la relevancia de ciertos factores "estructurales" (*structural approach*), entre los cuales sobresalen el sistema partidario (y características tales como la fragmentación y la polarización), el tipo de gabinete (mayoritario o de minoría, monocolor o pluripartidario), el sistema político (*cleavages*, preferencias del electorado, nivel de influencia de los electores)[207].

Otros, en cambio, sostienen que la estabilidad del gobierno depende de ciertos "eventos críticos" (*event approach*) que llevan a la disolución del gobierno, cuya oportunidad e intensidad están fuera del alcance o el control de los actores políticos, tales como los

---

207 Véase, por ejemplo, TAYLOR, Michael & HERMAN V.M., *"Party Systems and Government Stability"*, en American Political Science Review, 65, 1971, págs. 28-37.

escándalos políticos, los ciclos económicos, las guerras, las crisis internacionales, los desacuerdos en el gobierno acerca de las políticas públicas a adoptar[208].

Por último, algunos estudiosos se han propuesto sintetizar las dos posturas anteriores a partir de la construcción de un modelo estadístico en el cual se presentan tanto los factores estructurales (fragmentación y polarización partidaria, número de tentativas de formación de gobierno en el período de la llamada crisis de gobierno, tipo de investidura parlamentaria, tipo de gobierno, formación postelectoral, gobierno interino) y una componente estocástica que mide el riesgo de caída del gobierno por la irrupción de uno o más eventos críticos[209].

Por su parte, como se ha señalado, otros académicos consideran a la estabilidad del gobierno no ya como *explanandum*, sino como *explanans*, es decir como causa o co-causa de otros fenómenos políticos. Por ejemplo, para ciertos autores la estabilidad gubernamental puede incidir sobre la efectividad y la eficacia del mismo gobierno -par llamado también como "gobernabilidad"-, sobre el desempeño del régimen democrático o sobre el cumplimiento gubernamental de metas macroeconómicas[210].

En esta misma línea, ciertos analistas van más allá y trazan una vinculación más o menos directa entre experiencia, permanencia y gobernabilidad. Entre las ideas subyacentes en esta argumentación, por ejemplo, se sostiene que haber ocupado un cargo en alguna área ejecutiva permite avezarse en la actividad política, familiarizarse con las normas y prácticas de

---

208 Como ejemplo de este "enfoque de los eventos" (*event approach*), véase BROWNE, Eric C., FRENDREIS, John P. & GLEIBER, Dennis W., "*An „Events" Approach to the Problem of Cabinet Stability*", en Comparative Political Studies, 17, 2/1984, págs.. 167-197, y BROWNE, Eric C., FRENDREIS, John P. & GLEIBER, Dennis W., "*The Process of Cabinet Dissolution*", en American Journal of Political Science, 30, 1986, págs. 628-650.

209 Para este enfoque, véase KING, Gary; ALT, James E.; BURNS, Nancy Elisabeth; LAVER, Michael, "*A Unified model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies*", en American Journal of Political Science, 34, 3/1990, págs. 846-871; WARWICK, Paul V., Government Survival in Parliamentary Democracies, Cambridge University Press, Cambridge, 1994; y WARWICK, Paul V. & EASTON, Stephen, "*The Cabinet Stability Controversy*" en American Journal of Political Science, 36, 1992, págs. 122-146.

210 Distintos aspectos de la relación entre la estabilidad del gobierno y la efectividad, el desempeño democrático y el cumplimiento de metas económicas son propuestos por FABBRINI, Sergio, Quale democrazia, Laterza, Roma-Bari, 1994; POWELL, G. Bingham jr. Contemporary Democracies, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1982, PAPPALARDO, Adriano, "*Crisis económica, instituciones y rendimiento en 17 democracias*", en Boletín SAAP Número 7, año 4, Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, primavera de 1998, y VASSALLO, Salvatore, "*Concentrazione del potere di governo ed efficacia decisionale. Ipotesi e prove*", en Quaderni di Scienza Politica, IV, nro. 3, 1997, págs. 429-464.

la burocracia, adquirir y desarrollar ciertas habilidades para el mando. De este modo, conocimientos previos redundan en un menor gasto de tiempo, recursos y energías y permiten sortear obstáculos cuando la ejecución de una idea no es compartida por pares o subordinados; en consecuencia, la continuidad de los funcionarios es considerada de vital importancia para la operatividad del gobierno.

Otros autores, por el contrario, manifiestan una postura notoriamente crítica respecto a esta relación directa entre estabilidad del gobierno y eficacia (la primera sería condición facilitadora -pero no suficiente- de la segunda)[211].

Por otra parte, y por último, la estabilidad también constituye una información valiosa para los propios actores políticos. Por ejemplo, para aquellos políticos que son convocados por el jefe de gobierno para desempeñarse como ministro mientras ocupan un cargo con mandato fijo preestablecido al cual no pueden regresar si aceptan una cartera ministerial; o para aquellos ministros cuya suerte en el cargo está ligada al éxito de una política público en el mediano o largo plazo.

Esta reseña, aunque breve y somera, permite apreciar el avanzado estado de los estudios sobre la estabilidad gubernamental en las democracias parlamentarias y concluir que el análisis de este fenómeno no puede ser soslayado en ningún régimen abierto y plural, aun cuando el mismo sea una democracia presidencial.

En los presidencialismos la titularidad del gobierno pertenece a una sola persona y el mandato de ésta es fijo, por lo que podría argumentarse que la observación de este aspecto es poco relevante salvo en los casos de renuncia o destitución del presidente por juicio político o *impeachment*. Admitida esta observación, empero, es válido sostener que las generalizaciones teóricas y la evidencia empírica acumulada sobre la "estabilidad del gobierno" en las democracias parlamentarias bien puede ser aprovechada como punto de partida para la reflexión sobre los factores que conducen a la "estabilidad ministerial" y de las consecuencias de ésta sobre distintos aspectos gubernamentales en las democracias presidenciales.

---

211 Véase SARTORI, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994, apartado VI.6: *"Estabilidad y eficacia"*, y SARTORI, Giovanni & otros, *"Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de gobierno"*, en Estudios Públicos Nro. 42, Santiago de Chile, otoño de 1991.

El análisis de la estabilidad ministerial en los presidencialismos ha sido prácticamente ignorado, salvo por algunos trabajos escritos en los años ochenta, cuyos hallazgos contribuyeron a sustentar las críticas hacia esta forma de gobierno en la región latinoamericana por: a) la notoria inestabilidad de sus ministros en contraste con otros diseños institucionales, y b) los escasos incentivos que este diseño institucional proporcionaría para la formación de gabinetes ejecutivos con experiencia en la gestión[212].

En esta sección se proporcionan algunos datos, reflexiones y conclusiones para el caso argentino sobre este tópico poco explorado. El aporte, de pretensiones modestas, puede constituir empero un buen punto de partida para análisis de más largo aliento y para estudios comparados.

La primera cuestión a considerar es el propio concepto de estabilidad ministerial en gobiernos presidenciales, sobre el cual son necesarias algunas distinciones conceptuales para disipar confusiones teóricas y metodológicas.

Aunque desconcierte, no es errado afirmar que la duración de la gestión del titular de un ministerio es, como en los parlamentarismos, totalmente incierta. En efecto, todo ministro conserva su cargo mientras mantenga el respaldo del presidente, por lo que se desconoce el tiempo en que servirá en ese puesto. Se podría argumentar que la única certeza temporal está dada por el fin del mandato de quien lo ha nombrado; sin embargo, un ministro podría continuar en su despacho a lo largo de varias gestiones presidenciales. Pero estos casos son raros y excepcionales: en los gobiernos constitucionales vernáculos apenas se cuentan situaciones de este tipo en las sucesiones entre presidente y vice, y entre dos presidentes electos como tales, sólo se registran en la etapa oligárquica y en el inusual traspaso del poder entre Cámpora, Lastiri y Perón[213].

---

212 SUÁREZ, Waldino Cleto, *"El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno"*, en Revista de Estudios Políticos, Número 29, Madrid, septiembre-octubre de 1982, y BLONDEL, Jean & SUÁREZ, Waldino Cleto, *"Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista"*, en Criterio, Nro. 1853, Buenos Aires, 1981. También BLONDEL, Jean, Government Ministers in the Contemporary World, Sage, Londres, 1985.

213 Varios ministros permanecieron en sus cargos en las sucesiones entre presidente y vice provocadas por enfermedad o muerte del primero, como las de Roque Sáenz Peña y Victorino de la Plaza, Roberto Ortiz y Ramón Castillo y Juan D. Perón y María Estela Martínez de Perón. En el traspaso del mando entre Cámpora, Lastiri y Perón, todos los ministros fueron confirmados en sus cargos, a excepción de los ministros de Interior, Esteban J. Righi, y de Relaciones Exteriores y Culto, Juan Carlos Puig. Sin embargo, también existen casos particulares menos esperados que justifican esta reflexión sobre la estabilidad ministerial. Amancio Alcorta, ministro de Relaciones Exteriores de Luis Sáenz Peña, permaneció en su despacho tras la sucesión de éste por su vice José Evaristo Uriburu e inclusive continuó

Mas en tiempos de la política abierta y competitiva se espera una renovación total del gabinete en cada cambio efectivo de presidente electo[214]. Así, con un sentido más práctico aunque no por ello menos ideal, puede decirse entonces que la estabilidad "esperada" de los ministros de un gobierno es aquella en que el tiempo de gestión de éstos coincide con el mandato presidencial. Pero tal situación raramente ha sucedido. Sólo tres entre todos los ministros de los presidentes constitucionales argentinos que completaron su mandato terminaron acompañando al jefe del ejecutivo ocupando la misma cartera en la que había sido designado al comienzo de su gestión: Domingo Salaberry (ministro de Hacienda) con Yrigoyen, Ramón Cereijo (ministro de Hacienda) con Perón y Guido Di Tella (ministro de Relaciones Exteriores) con Menem.

Tal vez la mejor metáfora sobre las expectativas de estabilidad de los gabinetes presidenciales iniciales sea la que se le atribuye a Roque Carranza, dos veces ministro de Raúl Alfonsín. Cuando el gobierno recién comenzaba, éste habría comparado la llegada de los nuevos funcionarios con un desembarco de infantería de marina: la mitad quedaría en el camino[215].

El cuadro 13 proporciona un panorama amplio sobre la estabilidad ministerial en nuestro país para gestiones presidenciales constitucionales y períodos de gobierno completos o completados. En el mismo se incluye la duración promedio aproximada de los ministros, dando así una idea de la brecha entre duración esperada o ideal y duración efectiva, que facilita una visión más global del fenómeno e invita a indagar más profundamente sobre la cuestión.

---

como canciller en la segunda presidencia de Julio A. Roca, muriendo en el cargo en mayo de 1902 (siete años y cuatro meses de gestión). Juan Pablo Sáenz Valiente juró como ministro de Marina de José Figueroa Alcorta y continuó en la misma cartera durante las presidencias de Roque Sáenz Peña y Victorino de la Plaza (en total, una gestión ministerial de seis años y un mes).

214 La expectativa del cambio se refiere a los ministros, pero también es ampliamente extensiva a los secretarios y subsecretarios en tanto su perfil sea más "político" que "técnico". En el traspaso entre Alfonsín y Menem, sólo un funcionario de este nivel continuó en el mismo puesto: Rafael Bielsa, designado subsecretario de Asuntos Legislativos en el Ministerio de Educación y Justicia en 1987, permaneció en dicho cargo durante casi los dos primeros años de la gestión de Menem.

215 LEUCO, Alfredo & DÍAZ, José Antonio, Los herederos de Alfonsín, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1987, pág. 58. Por cierto, no sólo ninguno de los ministros que juraron el 10 de diciembre de 1983 estaba en el mismo cargo el 7 de julio de 1989: de los treinta secretarios nombrados el primer día de gobierno, sólo tres permanecían en sus puestos en la jornada de la renuncia de Alfonsín: Juan Eduardo Barrera en Minería y Héctor Polino en Acción Cooperativa (ambos en el ministerio de Economía), y Manuel Sadosky, en Ciencia y Técnica (ministerio de Educación y Justicia). La metáfora de Carranza es reproducida también a propósito de la inauguración del primer gobierno de Menem en MUIÑO, Oscar, *"Las dos caras del primer gabinete Menem"*, en El Cronista Comercial, 16 de junio de 1989, pág. 10.

El cuadro 14 propone una escala de gabinetes presidenciales más y menos estables que, en mirada conjunta con el cuadro 15, permite formular ciertas observaciones generales a partir de algunos de los distintos argumentos esbozados en la discusión sobre el fenómeno de la estabilidad del gobierno en las democracias parlamentarias.

La primera consideración se vincula con los factores explicativos de la estabilidad ministerial. Si se excluyen los casos de Quintana y de la Plaza, por la consistente razón de que ambos cumplieron menos de la mitad de un mandato constitucional completo, la tabla de gabinetes más estables es encabezada por Perón, seguido por Alvear e Yrigoyen, cuyas presidencias transcurrieron en períodos de competencia política abierta, con predominio de un partido político -la excepción parcial es la división entre "personalistas y antipersonalistas" en la presidencia de Alvear- y de auge económico. En cambio, entre los gabinetes más inestables se mezclan experiencias constitucionales oligárquicas bajo la hegemonía de un partido de notables y presidencias democráticas en un ambiente de competencia política plural y bipartidista. Pero es común a todas ellas un contexto político-institucional y económico críticos[216].

La segunda observación, centrada sobre los gabinetes de Perón y Menem, atañe a las potenciales relaciones entre estabilidad ministerial y eficacia. Por una parte, el relativamente estable ministerio de la primera presidencia de Perón no siempre ha merecido una evaluación positiva respecto de su desempeño por parte de los análisis más autorizados sobre el período[217]. Por otra parte, los ministros de la segunda presidencia de Menem registran una duración promedio superior en diez meses a los ministros de la primera presidencia. Sin embargo, analistas políticos y estudiosos de distinta orientación, coinciden en juzgar como más eficaz a la primera y no a la segunda gestión del primer mandatario riojano.

---

216 Una breve lista de las crisis durante la etapa oligárquica no puede pasar por alto la rebelión mitrista de 1874, la lucha por la federalización de Buenos Aires en 1880, la Revolución del Parque en 1890, la revolución radical en 1893 y las dificultades de la economía internacional en el período 1873-1896 con sus sucesivos impactos sobre las finanzas del país. Para las presidencias de Alfonsín y Menem, gobierno y oposición mantuvieron un acuerdo básico sobre las reglas de la competencia política (pero quizás deban señalarse como trances difíciles los levantamientos militares denominados "Semana Santa", "Monte Caseros", "Villa Martelli" y "Carapintada"), mas la economía quedó profundamente marcada por los estallidos hiperinflacionarios de 1989 y 1991.

217 Véase LUNA, Félix, Perón y su tiempo, Editorial Sudamericana, 1984, parte I *"La Argentina era una fiesta, 1946-1949"*, págs. 363-377, y WALDMANN, Peter, El peronismo 1943-1955, Biblioteca Argentina de Historia y Política, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, capítulo III, punto 2 *"Burocratismo"*, págs. 110-114.

Estas reflexiones pueden ampliarse si se analiza la estabilidad ministerial por despacho. En el cuadro 16 se consigna la duración efectiva de los ocupantes de los tres ministerios más importantes -Relaciones Exteriores, Economía e Interior- que, a la vez y quizá por su centralidad en el gobierno, son los únicos que registran cierta continuidad para el periodo 1862-1999[218].

La observación de las diferentes etapas políticas permite señalar que los factores "estructurales", los "eventos" o una combinación de ambos no inciden de la misma manera sobre los tres ministerios: a) la inestabilidad de los ministros de Economía es mayor que las de sus pares de Relaciones Exteriores e Interior (excepto durante 1916 y 1930 -donde fue igual- y entre 1946 y 1955), y b) la estabilidad de los cancilleres es mayor respecto de la de los ministros de Economía e Interior (a excepción del período de la 1946-1955). La doble excepción del período peronista puede explicarse -en parte- por la creación de dos nuevas carteras ministeriales, Economía y Finanzas, en 1949 y una tercera, Asuntos Económicos, en 1952 que asumieron funciones antes concentradas exclusivamente en el ministerio de Hacienda. Esta partición podría haber amortiguado presiones para uno o más reemplazos del ministro de Hacienda entre 1949 y 1955[219].

El detalle de los ministros más estables tampoco aporta demasiado a los argumentos que relacionan estabilidad con eficacia/eficiencia: Guido Di Tella en el Palacio San Martín (ocho años y diez meses, primera y segunda presidencia de Menem), Domingo Salaberry y Ramón Cereijo en Hacienda (seis años cada uno, primera presidencia de Yrigoyen y de Perón, respectivamente) y Angel Borlenghi (nueve años y un mes, primera y segunda presidencia de

---

218 La continuidad se refiere a que estas carteras, a diferencia de todas las otras, no han sufrido cambios significativos (fusiones, divisiones, disoluciones) que impidan hacer el cálculo que aquí se propone. Hasta mediados del siglo XX, la cartera de Economía recibió el nombre de Hacienda. Como punto de partida comparativo, puede indicarse que, entre 1945 y 1995, la duración promedio de los secretarios del Estado, Tesoro e Interior en los Estados Unidos fue de 38, 34 y 31 meses respectivamente. Véase JONES, Charles O., The Presidency in a Separated System, Brookings, Washington D.C., 1994. Cabe aclarar, que en este país, el departamento de Interior no es el responsable del mantenimiento del orden y la seguridad doméstica sino del territorio de dominio público, de los recursos naturales, del medio ambiente y de los asuntos de los aborígenes.

219 Como se ha señalado en la nota al pie anterior, también en los Estados Unidos, la duración promedio del secretario encargado de la política exterior es mayor que la de los funcionarios a cargo de las finanzas o la política interna del país.

Perón)[220].

[220] Sobre el registro de Di Tella, véase BELLANDO, Ovidio, *"Di Tella, un récord en la historia argentina"*, en La Nación, 1 de febrero de 1997 y CENTENO, Andrea, *"El ministro récord"*, en La Nación, 12 de julio de 1999. Para un esbozo explicativo sobre la estabilidad de los titulares del Palacio de Hacienda, véase MENDELEVICH, Pablo, *"La fortaleza presidencial es clave para un ministro de Economía"*, en La Nación, Sección 2, 9 de marzo de 2001.

Cuadro 13
Estabilidad ministerial 1862-1999 (a)

Presidente	Número Ministerios	Número de Ministros (b)	Ministros/ Ministerios	Duración presidente (en meses)	Duración ministros (promedio en meses) (c)
Mitre	5	13	2,6	72	27,7
Sarmiento	5	11	2,2	72	32,7
Avellaneda	5	23	4,6	72	15,6
Roca I	5	15	3	72	24
Juárez Celman (d)	5	18	3,6	46	12,7
Pellegrini (d)	5	10	2	26	13
L. Sáenz Peña (d)	5	28	5,6	27	4,8
J. E. Uriburu (d)	8	10	2	45	22,5
Roca II	8	20	2,5	72	28,8
Quintana (d)	8	8	1	17	17
Figueroa Alcorta (d)	8	26	3,25	55	16,9
R. Sáenz Peña (d)	8	23 (e)	2,87	46	16
de la Plaza (d)	8	10	1,25	26	20,8
Yrigoyen I	8	15	1,87	72	38,4
Alvear	8	14	1,75	72	41,1
Justo	8	18	2,5	72	32
Perón I	8-21 (f)	27	1,36	72	49,1
Alfonsín	8	31	3,87	67	17,3
Menem I	8	36	4,5	72	16
Menem II	9	18	2	53	26,5

a) Sólo presidentes constitucionales y períodos de gobierno completos o completados.
b) "Ministros" y no personas, ya que unas cuantas fueron ministros más de una vez durante la misma gestión presidencial.
c) La duración ministerial ideal se ha considerado como equivalente a un ministro para cada despacho durante todo el periodo de un gobierno (Ministros/Ministerios = 1). Sin embargo, esto raramente ocurre y, por lo tanto, es útil la razón Ni/Nr en donde el numerador es un factor normativo (Ni, número ideal de ministros) y el denominador es un factor real (Nr, número de ministros efectivo). A esta razón debe incorporársele el factor "duración del presidente" (Dp).
Ni/Nr x Dp es la fórmula a partir de la cual se han obtenido los coeficientes presentes en esta columna.
d) Período inferior a los seis años marcados por la constitución vigente.
e) Roque Sáenz Peña delegó provisoriamente el mando en el vicepresidente de la Plaza en octubre de 1913 y falleció en agosto de 1914. Aquí se incluyen en su gobierno a siete ministros que asumieron en febrero de 1914 como parte de una reorganización del gabinete.
f) El número fijo de ocho ministros establecido por la constitución nacional de 1853/60 fue modificado por una cantidad de ministerios variable ("ministerio legal") por la constitución nacional de 1949.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 14
Menor y mayor estabilidad ministerial 1862-1999 (a)

Presidente	Número Ministerios	Número de ministros (b)	Ministros/ Ministerios	Duración presidente (en meses)	Duración ministros (promedio en meses) (c)
Menor estabilidad ministerial					
L. Sáenz Peña (d)	5	28	5,6	27	4,8
Avellaneda	5	23	4,6	72	15,6
Menem I	8	36	4,5	72	16
Alfonsín	8	31	3,87	67	17,3
Juárez Celman (d)	5	18	3,6	46	12,7
Mayor estabilidad ministerial					
Quintana (d)	8	8	1	17	17
de la Plaza (d)	8	10	1,25	26	20,8
Perón I	8-21 (e)	27	1,36	72	49,1
Alvear	8	14	1,75	72	41,1
Yrigoyen I	8	15	1,87	72	38,4

a) Sólo presidentes constitucionales y períodos de gobierno completos o completados.
b) "Ministros" y no personas, ya que unas cuantas fueron ministros más de una vez durante la misma gestión presidencial.
c) La duración ministerial ideal se ha considerado como equivalente a un ministro para cada despacho durante todo el periodo de un gobierno (Ministros/Ministerios = 1). Sin embargo, esto raramente ocurre y, por lo tanto, es útil la razón Ni/Nr en donde el numerador es un factor normativo (Ni, número ideal de ministros) y el denominador es un factor real (Nr, número de ministros efectivo). A esta razón debe incorporársele el factor "duración del presidente" (Dp).
Ni/Nr x Dp es la fórmula a partir de la cual se han obtenido los coeficientes presentes en esta columna.
d) Período inferior a los seis años marcados por la constitución vigente.
e) El número fijo de ocho ministros establecido por la constitución nacional de 1853/60 fue modificado por una cantidad de ministerios variable ("ministerio legal") por la constitución nacional de 1949.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 15
Estabilidad ministerial según cartera 1862-1999 (a)

Etapa	Periodo	Extensión (en meses)	Duración ministros según cartera (en meses) (b)		
			RREE	Economía	Interior
Organización nacional	1862-1880	216	21,6	18	27
Orden conservador	1880-1916	312	11,5	10	10,4
Radicalismo	1916-1930	167	41,7	41,7	27,8
Década infame	1932-1943	135	33,7	27	33,7
Peronismo (c)	1946-1955	110	22	55	36,6
Nueva democracia	1983-1999	192	38,4	17,4	27,4

a) Sólo presidentes constitucionales y tanto períodos de gobierno completos como interrumpidos.
b) "Ministros" y no personas, ya que unas cuantas fueron ministros más de una vez durante la misma gestión presidencial.
c) Entre 1949 y 1952 se crearon tres nuevos despachos ministeriales que asumieron funciones antes concentradas en el ministerio de Hacienda, tradicional denominación de la cartera económica. Aquí sólo se considera a esta última.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Por otra parte, para establecer algún tipo de relación entre la estabilidad ministerial y la eficiencia de las políticas instrumentadas, el estudio de la primera puede ser calificado como la simple observación de la "punta del iceberg" si no se profundiza el análisis de sus efectos sobre la permanencia de funcionarios de niveles inferiores del gobierno, tales como secretarios y subsecretarios. En efecto, desde la óptica de la elaboración de políticas públicas, si bien el ministro o el presidente son los últimos responsables, la "cocina" de las decisiones que requieren un alto grado de apoyo técnico que está en manos de esa "segunda línea" que constituyen los secretarios. En otras palabras, el simple examen de la estabilidad ministerial en toda su dimensión puede ser más provechoso para el debate sobre los factores que inciden sobre la eficiencia de la gestión, que la compleja indagación de la relación entre permanencia y operatividad.

Este comentario se funda en el testimonio de varios funcionarios entrevistados que confirman la existencia de dos "reglas no escritas" en las designaciones y en las renuncias o despidos ministeriales. La primera "regla no escrita" establece que los presidentes aceptan sin reparos la solicitud de los potenciales ministros de reservarse la facultad exclusiva de nombrar a ciertos futuros secretarios y subsecretarios bajo su órbita (a pesar de que la decisión formal de tales actos se le adjudique finalmente al jefe del ejecutivo). En estos puestos, los ministros suelen nombrar a personas de su absoluta confianza las que, para cumplir con la segunda "regla

diferente de acuerdo con el presidente en ejercicio y, aun, dentro de un mismo gobierno según la etapa de la gestión -inicio, promedio, final- o el ministerio de que se trate.

Por ejemplo, Liliana De Riz y Daniel Sabsay señalan a propósito del primer gobierno menemista que *"A poco menos de dos meses de comenzada su gestión, el presidente Menem, ha puesto en práctica un estilo de conducción que refleja la voluntad de concentrar competencias en su persona. No sólo ha nombrado sus ministros, como lo establece el texto constitucional, sino que además, ha designado secretarios, muchas veces subsecretarios y directores generales, creando así una situación cuyo corolario difícilmente escape a la ineficiencia: cada funcionario designado puede reclamarse responsable directamente ante el presidente de la República, situación que crea problema de autoridad en la línea de mando de la administración y desemboca en eventuales enfrentamientos abiertos entre funcionarios, y tempranas renuncias al cargo -como ya ha ocurrido- antes de asumirlo o durante su gestión. La no aceptación por parte del actual gobernador de la provincia de Mendoza, José Octavio Bordón, del ofrecimiento del Presidente para ocupar un ministerio en su gabinete, ejemplifica la situación antes descrita. Bordón sostuvo que no compartía el criterio presidencial de designar los secretarios de un ministro."*[223]

En consecuencia, se sabe de la existencia de ciertas prácticas para-institucionales de importante impacto sobre la marcha de un gobierno, pero no existe evidencia empírica consistente para verificar el alcance y la frecuencia de las mismas en una o varias gestiones presidenciales. Hasta el momento, los estudios sobre este tema sólo presentaron ciertos comentarios de algunos funcionarios, descripciones generales de analistas políticos y relatos anecdóticos reproducidos por medios periodísticos.

Aquí, en cambio, se proporciona -en los cuadros 16 y 17 y los ocho gráficos siguientes- un panorama detallado del cumplimiento de estas "reglas no escritas" para el gobierno de Alfonsín. El mismo se construyó a partir de la recopilación de las fechas de designación y de

---

223 Véase DE RIZ, Liliana & SABSAY, Daniel, *"Perspectivas de modificar el sistema presidencial en Argentina"*, en NOHLEN, Dieter & FERNANDEZ BAEZA, Mario (comps.), Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. Contribuciones a un debate conceptual y comparativo, Nueva Sociedad, Caracas, 1991, pág. 113. Un matutino porteño atribuye a "*una fuente cercana al Gobierno*" una descripción muy similar a la de los autores: "*La razón es sencilla. Desde que asumió, Menem nombró no sólo a sus ministros sino también a los número dos de cada cartera, conformando una suerte de telaraña con el Presidente en el centro y su gente en los círculos más inmediatos de la red. El número dos de una cartera está subordinado al ministro, pero a él lo nombró Menem. Cuando el ministro choca con el número dos -o con el tres o el diez si lo designó Menem-, el subordinado esgrime su condición de hombre del Presidente y éste debe laudar. Pero también hay conflictos horizontales, entre una cartera y otra, y entre funcionarios y ex funcionarios*". Véase La Nación, 6 de septiembre de 1992.

diferente de acuerdo con el presidente en ejercicio y, aun, dentro de un mismo gobierno según la etapa de la gestión -inicio, promedio, final- o el ministerio de que se trate.

Por ejemplo, Liliana De Riz y Daniel Sabsay señalan a propósito del primer gobierno menemista que *"A poco menos de dos meses de comenzada su gestión, el presidente Menem, ha puesto en práctica un estilo de conducción que refleja la voluntad de concentrar competencias en su persona. No sólo ha nombrado sus ministros, como lo establece el texto constitucional, sino que además, ha designado secretarios, muchas veces subsecretarios y directores generales, creando así una situación cuyo corolario difícilmente escape a la ineficiencia: cada funcionario designado puede reclamarse responsable directamente ante el presidente de la República, situación que crea problema de autoridad en la línea de mando de la administración y desemboca en eventuales enfrentamientos abiertos entre funcionarios, y tempranas renuncias al cargo -como ya ha ocurrido- antes de asumirlo o durante su gestión. La no aceptación por parte del actual gobernador de la provincia de Mendoza, José Octavio Bordón, del ofrecimiento del Presidente para ocupar un ministerio en su gabinete, ejemplifica la situación antes descrita. Bordón sostuvo que no compartía el criterio presidencial de designar los secretarios de un ministro."*[223]

En consecuencia, se sabe de la existencia de ciertas prácticas para-institucionales de importante impacto sobre la marcha de un gobierno, pero no existe evidencia empírica consistente para verificar el alcance y la frecuencia de las mismas en una o varias gestiones presidenciales. Hasta el momento, los estudios sobre este tema sólo presentaron ciertos comentarios de algunos funcionarios, descripciones generales de analistas políticos y relatos anecdóticos reproducidos por medios periodísticos.

Aquí, en cambio, se proporciona -en los cuadros 16 y 17 y los ocho gráficos siguientes- un panorama detallado del cumplimiento de estas "reglas no escritas" para el gobierno de Alfonsín. El mismo se construyó a partir de la recopilación de las fechas de designación y de

---

223 Véase DE RIZ, Liliana & SABSAY, Daniel, *"Perspectivas de modificar el sistema presidencial en Argentina"*, en NOHLEN, Dieter & FERNANDEZ BAEZA, Mario (comps.), Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. Contribuciones a un debate conceptual y comparativo, Nueva Sociedad, Caracas, 1991, pág. 113. Un matutino porteño atribuye a *"una fuente cercana al Gobierno"* una descripción muy similar a la de los autores: *"La razón es sencilla. Desde que asumió, Menem nombró no sólo a sus ministros sino también a los número dos de cada cartera, conformando una suerte de telaraña con el Presidente en el centro y su gente en los círculos más inmediatos de la red. El número dos de una cartera está subordinado al ministro, pero a él lo nombró Menem. Cuando el ministro choca con el número dos -o con el tres o el diez si lo designó Menem-, el subordinado esgrime su condición de hombre del Presidente y éste debe laudar. Pero también hay conflictos horizontales, entre una cartera y otra, y entre funcionarios y ex funcionarios"*. Véase La Nación, 6 de septiembre de 1992.

renuncia/remoción de los treinta y un ministros (31) y los ciento treinta y ocho (138) secretarios en funciones entre el 10 de diciembre de 1983 y el 7 de julio de 1989 y del relevamiento de los organigramas respectivos vigentes durante el mismo periodo[224].

Cabe aclarar que la intención original contemplaba también el estudio de la primera presidencia de Carlos Menem. Sin embargo, los múltiples cambios de organigramas -en especial el decreto PEN 2476 de 1991 que eliminó las secretarías dependientes de los ministerios- tornaron imposible la investigación y, ante el riesgo de llegar a conclusiones espurias sobre este caso si se tomaban sólo los cambios de funcionarios a partir de 1993 (año en que "reaparecieron" las secretarías en todos los ministerios), se determinó la concentración exclusiva sobre el personal político de la administración radical. De todos modos, sobre la base de una observación general basada en distintas impresiones puede decirse que las mismas conclusiones que se formulan sobre la presidencia de Alfonsín no son aplicables directamente a la gestión de Menem. Como se ha señalado, Menem impuso un estilo particular de designación de los ministros, secretarios y subsecretarios, en donde varios jefes de despachos ministeriales cedieron al presidente la facultad efectiva de designar a sus colaboradores más inmediatos. Este estilo no sólo significa un importante quiebre de las "reglas no escritas" y una potencial fuente de conflicto, sino que también podría ser considerado como una indicador más de la pérdida de poder ministerial respecto del presidente, que debería ser agregado a la evolución descripta en el capítulo anterior[225].

Para el gobierno de Alfonsín, los cuadros 16 y 17 nos indican que en dos ministerios, Economía y Defensa, el año de mayor inestabilidad de los secretarios se corresponde con el año de mayor inestabilidad ministerial. En los despachos de Trabajo, Obras Públicas, Educación y Salud, el o los años de mayor inestabilidad de los secretarios coincide con el año o uno de los dos años de mayor inestabilidad ministerial. En cambio, en la cartera de Interior la

---

224 Esta tarea se llevó a cabo a través de la lectura de unos mil cuatrocientos ejemplares del Boletín Oficial de la República Argentina, donde la información señalada es publicada en la Sección 1era., "Legislación y Avisos Oficiales". Los datos extraídos fueron luego volcados en una base de datos, previa verificación de los mismos con los registros de la Oficina de Informes Legislativos, Departamento Editorial, del propio Boletín Oficial.

225 Los casos que ilustran esta práctica de Menem de "puentear" a los ministros imponiéndoles secretarios o subsecretarios que no son del beneplácito de éstos y los conflictos desatados por esta tensa relación entre funcionarios, abarcan toda su década como presidente, desde la designación de Humberto Romero como secretario de Defensa sin el aval del ministro Italo Luder (julio de 1989) hasta el caso del secretario de Agricultura Ricardo Novo, nombrado por Menem sin la aquiesencia del titular de Economía Roque Fernández (abril de 1999).

correspondencia es parcial y, por fin, en Relaciones Exteriores, el desacople es total. Sin embargo, para este último caso hay dos explicaciones de peso:

a) en el periodo bajo análisis ha sido un ministerio cuasi-estable y, por lo tanto, cualquier cambio mínimo provoca una inevitable distorsión sobre las conclusiones que puedan extraerse sobre este punto y,

b) a diferencia de otras carteras, esta es particularmente refractaria a las mencionadas "reglas no escritas" por la presencia de un cuerpo diplomático estable -el Servicio Exterior de la Nación- con influencia sobre las designaciones del área. Respetando la tradición, tanto en la gestión de Alfonsín como en la de Menem, un largo periodo al frente de misiones diplomáticas fue un factor influyente para cubrir ciertos cargos en el ministerio de Relaciones Exteriores. En ambos gobiernos, este tipo de decisiones constituyó una cuasi-permanente fuente de conflictos entre funcionarios políticos y de carrera y aun el motivo del desdoblamiento de la "vicecancillería" lo cual, sin embargo, también generó discrepancias entre los ocupantes de las nuevas dependencias del Palacio San Martín[226].

Por su parte, los gráficos 1 a 8 permiten una mirada del fenómeno desde otra perspectiva, que facilita la formulación de otras observaciones que refuerzan las conclusiones respecto de la gestión bajo análisis. Si se considera el gabinete como un todo y no por separadamente por despachos, el cómputo que posibilitan los gráficos es el siguiente: de un total de sesenta y seis (66) cambios de secretario, el cuarenta por ciento (veintisiete casos) coincide temporalmente con cambios de ministro. Este cálculo incluye solamente los cambios de secretarios que se producen casi al mismo tiempo que los de ministros. Mientras que son excepcionales -si los hay- cambios de este tipo que no respondan a las descriptas "reglas no escritas", una cantidad importante de cambios no simultáneos también se deben a estas

---

226 Por ejemplo, Dante Caputo no provenía del mundo diplomático y tenía una visión crítica respecto del mismo, que se tradujo en tensiones con sus secretarios ("vicecancilleres") de Relaciones Exteriores para Asuntos Especiales y de Relaciones Internacionales y Culto, Hugo Gobbi y Elsa Kelly, dos miembros profesionales del Servicio Exterior identificados con el radicalismo que renunciaron tempranamente a sus puestos.

En la primera presidencia de Menem, una puja similar se desató entre los secretarios de Relaciones Exteriores y de Asuntos Multilaterales y Especiales, los diplomáticos Archibaldo Lanús y Mario Cámpora, que originó la prematura dimisión del primero. Más tarde el segundo entró en conflicto con el entonces canciller Domingo Cavallo y fue reemplazado por el también diplomático Carlos Ortiz de Rozas quien, a su vez, dimitió por supuestas desinteligencias con el ministro. El embajador de carrera Juan Carlos Olima, vicecanciller durante la gestión de Guido Di Tella, también renunció por diferencias con su inmediato superior. Entre julio de 1989 y febrero de 1992 -veinte meses- el gobierno de Menem designó cinco vicecancilleres. Véase Clarín, 10 de marzo de 1984, 14 de febrero de 1985, 23 de agosto de 1990, y 29 de febrero de 1992, y los artículos de CARDOSO, Oscar Raúl, *"El juego de las compensaciones. La renuncia del vicecanciller Lanús"*, en Clarín, 12 de septiembre de 1989, *"Historia de una renuncia. El alejamiento de Ortiz de Rosas"*, en Clarín, 24 de agosto de 1990 y *"Crónica de un final anunciado"*, en Clarín, 29 de febrero de 1992.

prácticas para-institucionales. En este caso, las renuncias de los secretarios suelen producirse pocas semanas o meses después[227].

[227] Para el caso bajo estudio, cabe consignar también como parte de este fenómeno las cuatro particulares dimisiones de los secretarios del ministerio de Educación y Justicia en la gestión de Alconada Aramburu: las renuncias son "anticipadas" porque el ministro venía anunciando su alejamiento desde hacía algún tiempo. Véase Ambito Financiero, 6 de junio de 1986 y Clarín del 26 de junio de 1986.

Cuadro 16
Ministros por ministerio 1983-1989

Cartera	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
RREE	1	1	1	1	1	1	**2**
Economía	1	1	2	1	1	1	**3**
Trabajo	1	**3**	1	1	**3**	1	1
Defensa	1	1	2	**3**	1	1	1
Obras Públicas	1	1	**2**	**2**	**2**	1	**2**
Educación	1	1	1	**2**	**2**	1	**2**
Salud	1	1	1	**2**	**2**	1	**2**
Interior	1	1	1	1	**2**	1	**2**

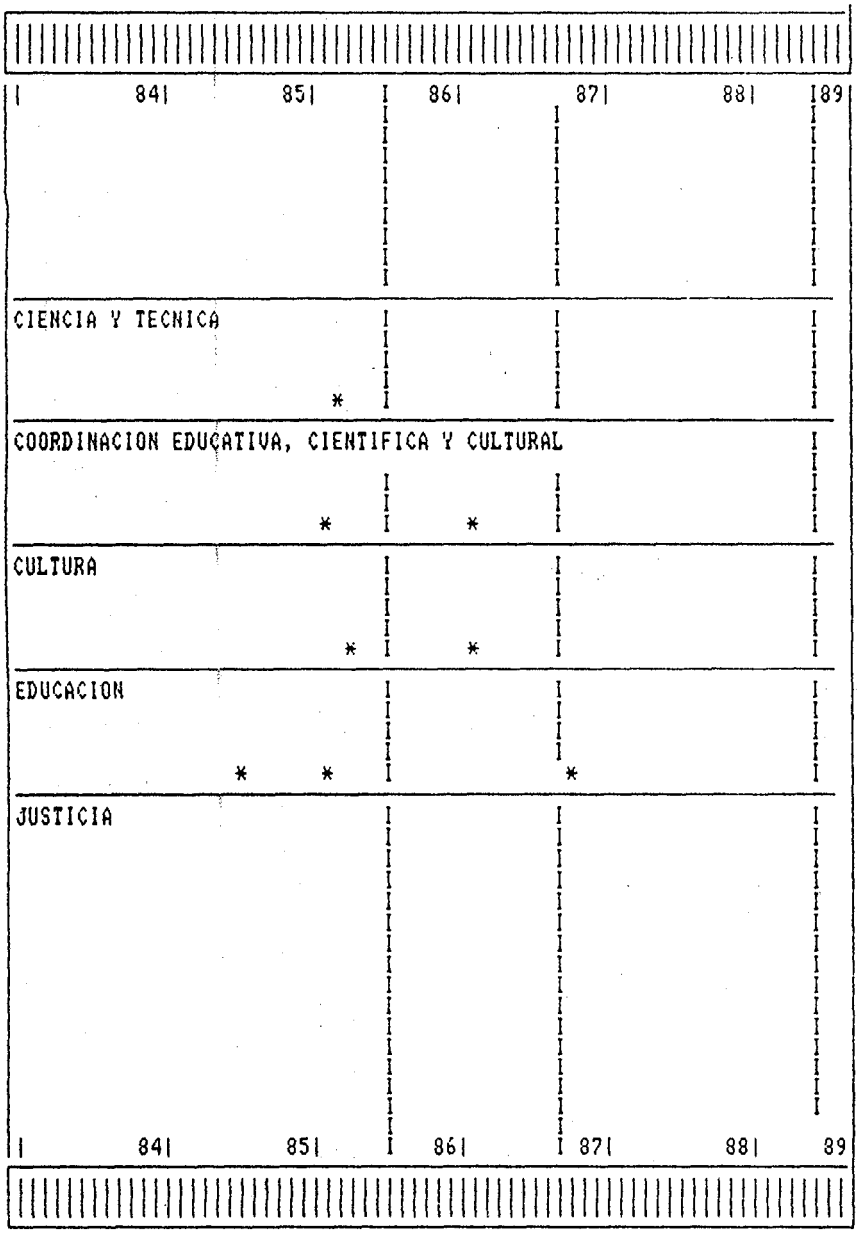
Nota: En negrita, el año de mayor inestabilidad ministerial.
Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 17
Secretarios por secretaría 1983-1989

	1983			1984			1985			1986			1987			1988			1989			
Cartera	s	S	r	s	S	R	s	S	r	s	S	r	s	S	r	s	S	r	s	S	r	P
RREE	2	2	1	2	3	**0,66**	2	2	1	2	2	1	4	4	1	5	5	1	4	4	1	0,95
Economía	8	8	1	10	10	1	11	14	0.78	9	10	0,9	8	11	0,72	9	10	0,9	9	14	**0,64**	0.84
Trabajo	2	2	1	2	3	0,66	2	2	1	2	2	1	2	6	**0,33**	2	3	0,66	2	2	1	0.8
Defensa	-	-	-	2	2	1	2	2	1	3	8	**0,37**	4	6	0,66	3	4	0,75	3	4	0.75	0,75
Obras Públicas	4	4	1	4	4	1	4	6	0,66	5	11	**0,45**	7	11	0,63	8	10	0,8	6	7	0,85	0.77
Educación	5	5	1	5	5	1	5	6	0,83	5	9	**0,55**	5	8	0,62	5	5	1	5	5	1	0,85
Salud	3	3	1	3	3	1	4	5	0.8	4	6	**0,66**	6	9	**0,66**	5	7	0,71	5	6	0,83	0,8
Interior	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	2	4	**0,5**	2	4	**0,5**	2	3	0,66	0,88
Total	29	29	1	33	35	0,9	38	48	0,86	40	63	0,74	47	69	**0,64**	46	57	0,79	42	51	0,85	0.83

Nota: En negrita, el año de mayor inestabilidad de los secretarios.
s = Secretarías S = secretarios R = Relación secretarios/Secretarías P = Promedio
Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Gráfico 6

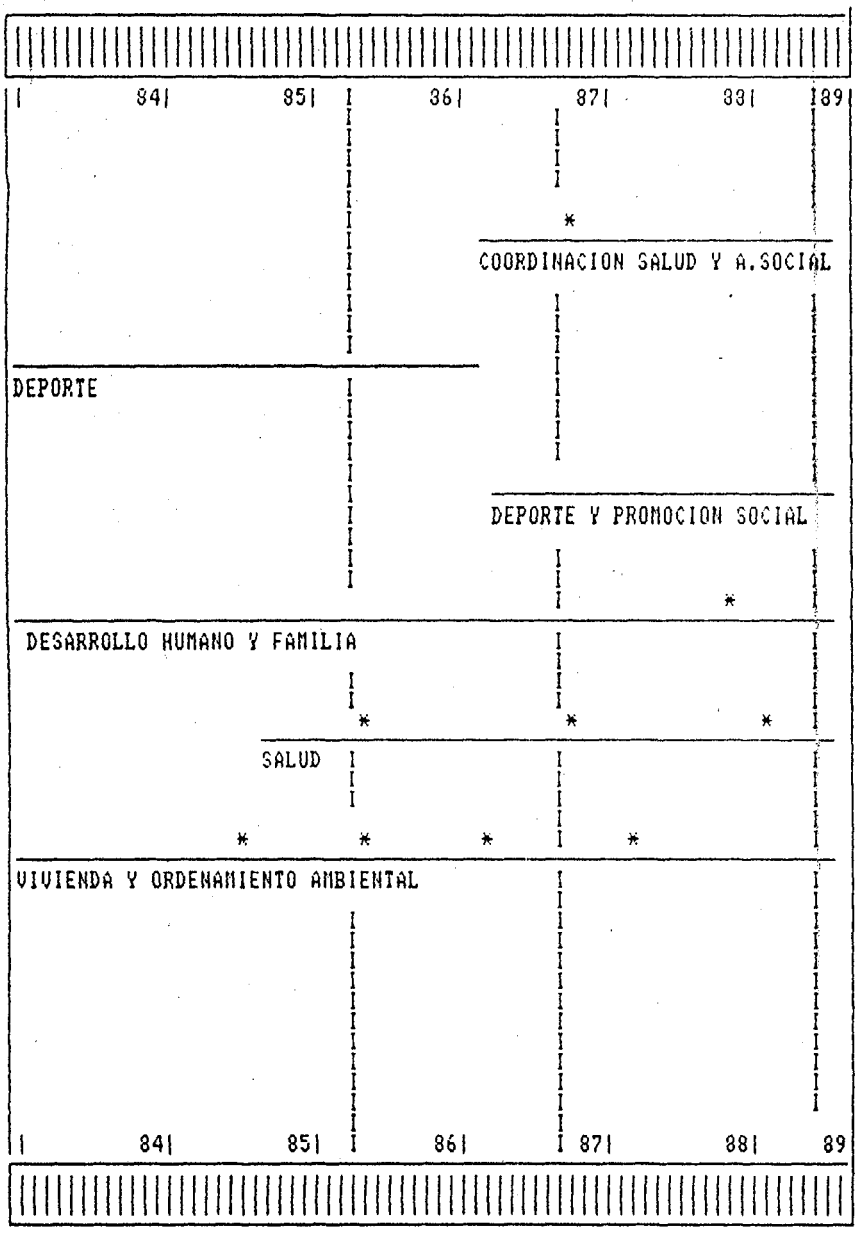


Ministerio de Educacion y Justicia (1983-1989)

* Cambios de Secretario

I Cambios de Ministro

Gráfico 7

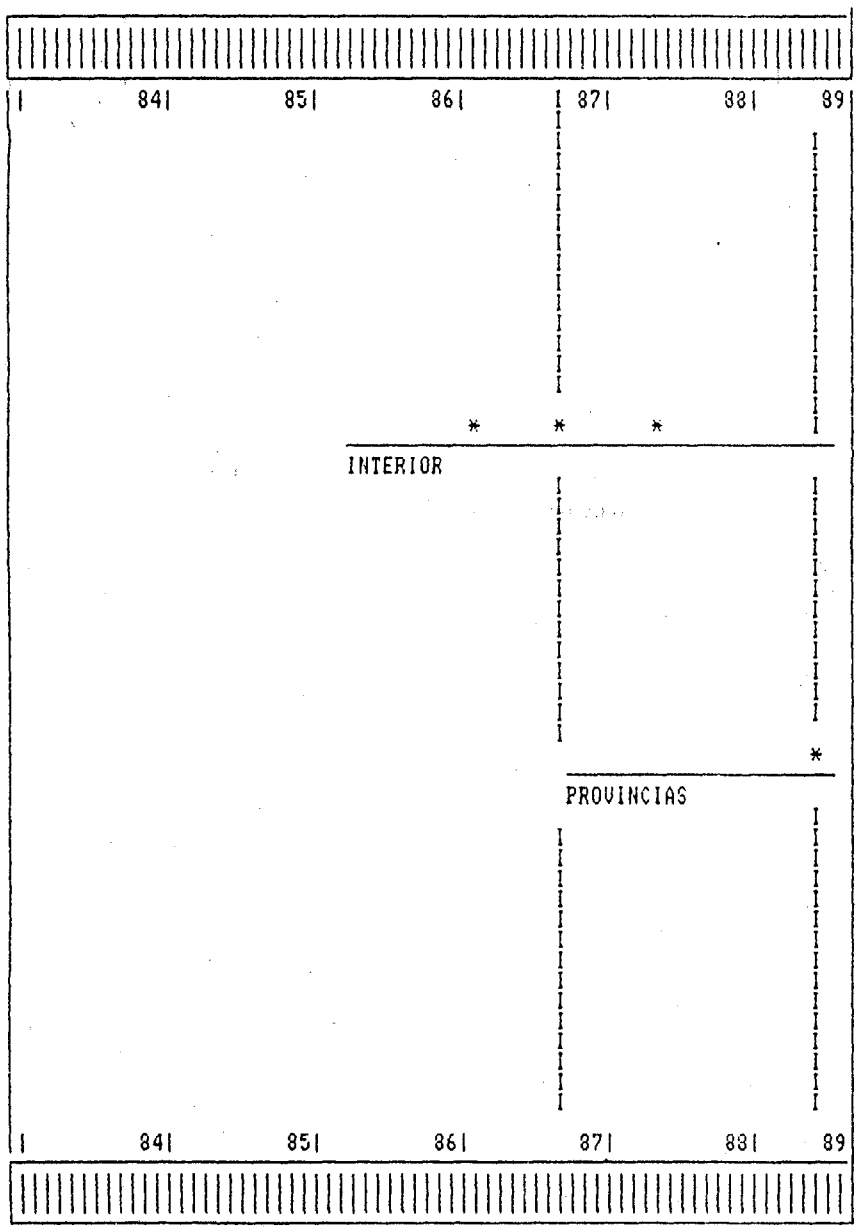


Ministerio de Salud y Accion Social (1983-1989)

* Cambios de Secretario

I Cambios de Ministro

Gráfico 8



Ministerio del Interior (1983-1989)

* Cambios de Secretario

I Cambios de Ministro

5.3.2 Experiencia ministerial en la gestión pública

Por último, otro aspecto frecuentemente ligado a los estudios sobre la estabilidad de los ministros es, como se ha señalado, la experiencia previa de estos funcionarios.

El estudio de la experiencia ministerial puede ser encarado desde dos perspectivas. Una primera se interesa sólo por la experiencia en cargos de igual jerarquía; en otras palabras, se centra en los antecedentes de un ministro en el mismo puesto o en otro del gabinete y, de manera más amplia, por las posibilidades de un ministro de desempeñarse como tal más de una vez. La segunda examina la experiencia de los ministros en todo tipo de cargos.

En la primera perspectiva el interés principal está concentrado en indagar sobre las capacidades de los sistemas políticos individuales para aprovechar los recursos humanos que ellos mismos generan: en este caso, funcionarios de la más alta jerarquía. Sobre este punto, cabe señalar que -con un sentido más o menos crítico- algunos autores adjudican a los presidencialismos un rendimiento menor respecto de las formas de gobierno parlamentarias. En estos trabajos el cuadro explicativo delineado es más o menos el siguiente: los presidencialismos se caracterizan por centrarse en la figura de un líder-presidente, los ministros suelen ser muy identificados con éste y, por lo tanto, sus posibilidades de volver a ocupar un cargo en el gabinete en gestiones posteriores son muy reducidas[228].

La intención de estos párrafos no es reconsiderar este contraste entre presidencialismos y parlamentarismos, sino indagar en esta misma línea pero profundizando sobre la naturaleza del fenómeno en nuestro país.

El cuadro 18 presenta una comparación entre períodos histórico-políticos muy diferentes. La primera, oligárquica y hegemónica pero de recambios constitucionales regulares, la segunda combina experiencias democráticas, proscriptivas, fraudulentas y autoritarias en un contexto de alta inestabilidad institucional; la tercera es democrática, estable y competitiva a la vez. Las dos primeras cubren lapsos extensos y similares (de treinta y seis y cuarenta años respectivamente) y la tercera es más breve (sólo dieciseis años).

---

228 SUÁREZ, Waldino Cleto, *"El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno"*, en Revista de Estudios Políticos, Número 29, Madrid, septiembre-octubre de 1982, y BLONDEL, Jean & SUÁREZ, Waldino Cleto, *"Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista"*, en Criterio, Nro. 1853, Buenos Aires, 1981. También BLONDEL, Jean, Government Ministers in the Contemporary World, Sage, Londres, 1985, parte III: *"The Duration of Ministers in Office"*.

El periodo 1940-1980 se destaca respecto de los otros dos por la gran cantidad de ministros designados, lógico efecto de los periodos gubernamentales breves e inestables; sin embargo, las posibilidades de estos ministros de acceder nuevamente al gabinete han sido tan elevadas como las de las otras dos etapas, lo que confirmaría la mencionada propensión de los presidencialismos a identificar a ciertos ministros con determinados presidentes.

Para terceras y cuartas designaciones sobresalen los guarismos alcanzados por el llamado "Orden Conservador" lo que se explica, claro está, por sus mencionadas características distintivas de elitismo y estabilidad política. La tercera etapa -con la mitad de los años de la primera- presenta empero registros similares, a pesar de dos diferencias institucionales importantes respecto de aquélla que, a su vez provocan influencias contrapuestas: la reelección presidencial a partir de 1994 (que es proclive a favorecer los nombramientos como ministros de las mismas personas) y la alternancia abierta entre gobierno y oposición (con la correspondiente propensión hacia la llegada de nuevos funcionarios).

Cuadro 18
Una o más designaciones en el gabinete presidencial

Designaciones	1880-1916		1940-1980		1983-1999	
	Ministros	%	Ministros	%	Ministros	%
Una	119	83	465	88	72	84,7
Dos	12	8,4	51	9,6	8	9,4
Tres	10	6,3	7	1,3	3	3,5
Cuatro	2	1,3	4	0,7	2	2,3
Cinco o más	-	-	-	-	-	-
Total	143	100	527	100	85	100

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Como hemos mencionado, la segunda perspectiva sobre la experiencia ministerial se concentra en los antecedentes de los ministros en todo tipo de cargos. Sobre este aspecto la literatura también presenta una evaluación crítica del presidencialismo respecto de los gobiernos parlamentarios, remarcando -casi siempre en esquemas descriptivos generales y pocas veces con evidencia empírica como apoyo-: la tendencia de los presidentes a nombrar como parte de sus gabinetes no a políticos o a técnicos partidarios, sino a *"cronies"* (amigos y conocidos del primer mandatario), *amateurs* y *"tecnócratas"* (técnicos sin aspiraciones

políticas)[229].

Aquí no proponemos una argumentación a partir de este contraste, sino simplemente presentamos un cuadro comparativo sobre las gestiones de Alfonsín y Menem que sirva como base para encarar futuras investigaciones sobre la experiencia de los ministros en nuestro país. Esta cuestión ha sido prácticamente desatendida por los estudiosos de las instituciones vernáculas, a pesar de que existen casos de notoria diferencia o quiebre como el de Yrigoyen respecto a los presidentes del Orden Conservador o del mismo Alvear en relación con su antecesor y correligionario, tal como lo señalan testigos de la época e historiadores.

Alberto Castells, por ejemplo, señala que *"En tiempos de la Organización Nacional, los presidentes reclutaban a sus ministros entre los "notables" que, siendo fieles a un ideario, formaban parte de la exclusiva elite nacional. El presidente conocía la estirpe de sus "ministeriales", a los que designaba por su capacidad, ilustración experiencia y probidad. Mitre eligió a Rufino de Elizalde y a Eduardo Costa para dos ministerios precursores; Sarmiento tuvo en Avellaneda y Vélez Sarsfield a dos puntales irreemplazables; Roca contó con Luis María Drago y Joaquín V. González como sus artífices políticos; Estanislao Zeballos y Vicente Fidel López fueron los mejores engranajes en la exitosa gestión de Pellegrini"*[230].

Un agudo observador de la época, Ramón Columba, describe así el quiebre de Yrigoyen respecto de esta costumbre: *"Todas las opiniones están de acuerdo. El nuevo presidente ha roto con la tradición de nombrar a personas especializadas en la materia de cada cartera. El gabinete de Yrigoyen lo constituyen amigos suyos, algunos sin ninguna conexión con los asuntos que van a tratar como secretarios de Estado.*

-El ministro de Marina es un ingeniero agrónomo. El de Obras Públicas, un correligionario abogado. El de Guerra, un reciente y silencioso diputado radical, por Córdoba, que no registra otro mérito para abordar cuestiones del ejército que el título patriótico de "teniente

---

229 LINZ, Juan J., *"Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?"*, en LINZ, Juan J. & VALENZUELA, Arturo (eds.), The Failure of Presidential Democracy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1994. Versión castellana como *"Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿hace alguna diferencia?"*, en GODOY ARCAYA, Oscar (editor), Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990. Véase también LINZ, Juan J., *"The Perils of Presidentialism"*, en Journal of Democracy, vol. 1, nro. 1, invierno de 1990, y SUÁREZ, Waldino Cleto, *"El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno"*, en Revista de Estudios Políticos, Número 29, Madrid, septiembre-octubre de 1982.

230 Véase CASTELLS, Alberto, *"La espada presidencial"*, en La Nación, 14 de junio de 2000.

de guardias nacionales". El de Justicia e Instrucción Públicas, un inspector de escuelas primarias de Jujuy. El de Hacienda, el director de una casa de consignaciones".[231].

Por su parte, el contraste de Alvear con su antecesor es detallado de la siguiente manera: *"Y volviendo al tema parlamentario, diré que el doctor Alvear muestra por el Congreso un profundo respeto. Pareciera que lo hace en desagravio por los desaires de su antecesor. Su gabinete lo forman hombres prestigiosos. En ese sentido, es el reverso de Yrigoyen, que parecía empeñado, durante sus dos presidencias, en hacer ministros a personajes desconocidos y de ocupaciones a veces distintas de las que iban a afrontar como ministros del Poder Ejecutivo, según tuve ocasión de señalar en un capítulo anterior.*

Marcelo, en cambio, busca el técnico para cada cartera. Este aparente buen sistema tiene también sus riesgos. El "técnico" en guerra es el que le hace endeudar al país en mil millones de pesos para comprar armamentos, cuyo mantenimiento y modernización permanente gravará al trabajo argentino en esta fantástica inversión improductiva, aunque de vital importancia..., según el ministro"[232].

Los cuadros 19, 20 y 21 presentan un panorama de la experiencia de los ministros de Alfonsín y de Menem al momento de ser designados por primera vez. Los cuadros sólo

---

231 Véase COLUMBA, Ramón, El Congreso que yo he visto, 1906-1943, Editorial Columba, Buenos Aires, 1988 (quinta edición), tomo II, apartado *"Quería Hombres Fieles. No Más"*, págs. 84 a 86 y

232 Véase COLUMBA, Ramón, El Congreso que yo he visto, 1906-1943, Editorial Columba, Buenos Aires, 1988 (quinta edición), tomo II, apartado *"Los ministros de Marcelo"*, pág. 183. La descripción de Félix Luna es coincidente: *"Ahora había que pensar en la futura administración. Con su amigo Le Breton, que había viajado a París, el presidente electo cambió ideas sobre el gabinete. Alvear tenía ideas muy concretas sobre lo que debería ser su gestión. Pensaba que uno de los males del país era la excesiva autoridad presidencial y -aunque esto no lo decía- estimaba que la conducción de Yrigoyen había acentuado este defecto de nuestra política. Soñaba Alvear con un mecanismo administrativo a la europea: el presidente dirigiendo apenas un gobierno conducido en la práctica por los ministros. Ser un Loubet, un Viviani, descargando el peso del gobierno en hábiles y egregios secretarios de Estado. En la selección de éstos también quería singularizarse de la presidencia que concluía. Yrigoyen había llevado a los ministerios a hombres sin mayor brillo -salvo algunas excepciones como Becú y Pueyrredón- porque entendía que sólo precisaba gente honesta, identificada en su trayectoria y sensibilidad a la política general del presidente.*
Alvear, en cambio, creía dar lustre a su gobierno con personalidades conspicuas en cada ramo. Suponía que una administración se jerarquizaba con ministros que pudieran ser presidentes en cualquier momento. Por consiguiente, los nombres que se cambiaron en su sus diálogos con Le Breton no fueron los de viejos radicales probados en la lucha, sin o de brillantes apolíticos o tibios correligionarios, conocidos en los ambientes universitarios y sociales. ¿Quién iría al ministerio del Interior? Desde luego, un constitucionalista: el viejo Matienzo, que era una Constitución andante. A Relaciones Exteriores: don Ángel Gallardo, que sabe tanto de diplomacia. Los ministerios militares serían desempeñados por hombres de armas, no por civiles como en tiempos de Yrigoyen. Como diría luego Diego Luis Molinari en el Senado, años más tarde, la Constitución había concebido un sistema compuesto por un presidente y ocho secretarios pero Alvear lo había reemplazado por ocho presidentes y un secretario general... ", en LUNA, Félix, Alvear, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, págs. 60-61.

consignan la experiencia obtenida durante periodos constitucionales, pues pocos ministros participaron en los gobiernos militares mientras que un número importante de ellos fue encarcelado, perseguido o suspendió forzosamente su actividad político-partidaria o sindical en estas etapas, lo cual explica -en parte- la escasa o nula experiencia de varios funcionarios[233].

Para la presidencia de Alfonsín y para la primera de Menem, la experiencia previa más continuada es la de diputado nacional, muy probablemente porque:

a) como vimos, las prolongadas interrupciones institucionales precedentes (1966-73 y 1976-83) bloquearon casi toda posibilidad de acceder a cargos públicos (y para los peronistas también entre 1955 y 1973, porque la competencia política bajo la denominación oficial de su partido estaba vedada), pero también, el antecedente de haber ocupado un puesto de gobierno durante la dictadura se convirtió en un factor excluyente para volver a la gestión pública durante, al menos, los primeros años de la transición democrática[234];

b) durante las etapas constitucionales (1963-66, 1973-76, 1983-99) los puestos ejecutivos estuvieron limitados en forma casi exclusiva por la condición de pertenecer al partido en el gobierno, mientras que el poder legislativo permaneció abierto para adquirir experiencia tanto al oficialismo como a la oposición; y

c) en todo nivel (nacional, provincial o municipal), los cargos legislativos gozan de una estabilidad mayor que los cargos ejecutivos no electivos.

Otro tipo de experiencia que alcanza registros significativos respecto de los demás en las tres presidencias es la de secretario o subsecretario del poder ejecutivo nacional. Esta experiencia, a diferencia de la de legislador, es acumulada básicamente durante la misma gestión presidencial. En otras palabras, se trata de secretarios o subsecretarios que

---

233 Tuvieron participación en los regímenes autoritarios en cargos ejecutivos idénticos o similares a los presentados en los cuadros, los ministros de Alfonsín Carlos Alconada Aramburú (ministro del Interior), Germán Lopez (ministro de Acción Social y Salud Pública en Salta) ambos durante en la llamada Revolución Libertadora (1955-1958), y los ministros de Menem Oscar Camilión (ministro de Relaciones Exteriores) y Jorge Maiorano (ministro de Gobierno en La Rioja), los dos en el denominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983).

234 Por ejemplo, la Convención Nacional de la UCR reunida en julio de 1983, poco antes de proclamar la fórmula presidencial, reformó la Carta Orgánica estableciendo en su artículo 38 que *"no podrán ser candidatos a representaciones electivas los ciudadanos que a partir de 1966 y hasta el restablecimiento del régimen constitucional, hubieran desempeñado funciones de Presidente de la Nación, ministro, secretario y subsecretario de la Nación o de las provincias, comandante en jefe, embajador, rector o decano interventor de universidades nacionales, gobernador e intendente"*. Véase STORANI, Conrado, Les doy mi palabra...50 años en la política al servicio del país, Ediciones ASTRO, Buenos Aires, 1990, pág. 236.

posteriormente son designados como ministros. Algunos de estos funcionarios cubren este puesto superior dentro de la misma área en la que se venían desempeñando y otros no. Un examen detallado de cada uno de estos casos alienta a proponer dos perfiles político-administrativos ministeriales bien diferenciados: ministros "especialistas" (nombramientos dentro de la misma área de gobierno) y ministros "generalistas" (designaciones en dos o más áreas distintas)[235].

Por otra parte, como podría esperarse, los ministros de la segunda gestión de Menem acumulan mayor experiencia que sus pares en la presidencia de Alfonsín y en la primera de Menem. Sin embargo, en este aspecto no existen mayores diferencias entre la administración de Alfonsín y la primera de Menem pese a que:

a) el gobierno de Alfonsín asumía directamente tras el derrumbe de una experiencia autoritaria y el antecedente más cercano de un gobierno nacional radical había concluido hacía diecisiete años; el de Menem llegaba tras casi seis años de continuidad democrática y la anterior administración justicialista había terminado hacía trece años, y

b) Alfonsín carecía de experiencia en cargos ejecutivos, mientras que Menem acumulaba tres mandatos (dos de ellos consecutivos) como gobernador provincial[236].

Quizá el tipo de partido político al que adscribían, el patrón de trayectoria partidaria y las actitudes hacia el propio partido una vez asumida la presidencia de la república expliquen -

---

235 En el gobierno de Alfonsín, José Horacio Jaunarena fue designado subsecretario en diciembre de 1983, un año más tarde ascendió a secretario y desde junio de 1986 hasta julio de 1989, se desempeñó como ministro, siempre dentro del área de Defensa. Roberto Pedro Echarte asumió como subsecretario en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos en diciembre de 1983, fue designado secretario en marzo de 1988 y como ministro entre mayo y julio de 1989. Pedro Trucco fue designado subsecretario en el MOSP en agosto de 1985 y se desempeñó como ministro en la misma cartera entre julio de 1986 y septiembre de 1987. Susana Ruiz Cerutti fue nombrada secretaria en la cancillería en octubre de 1987 y entre mayo y julio de 1989 ocupó la titularidad del ministerio. Por su parte, ministros anteriormente secretarios o subsecretarios en el mismo gobierno pero en diferentes áreas fueron Germán López, Enrique Nosiglia, Jorge Sábato, Juan Sourrouille, Rodolfo Terragno e Ideler Tonelli.

En la primera presidencia de Menem, Alberto Mazza, Rodolfo Díaz, y Enrique Rodríguez fueron subsecretarios o secretarios en la misma cartera en la que luego fueron nombrados como ministros (Salud, el primero, y Trabajo y Seguridad Social los otros dos), mientras que Julio César Araoz, Gustavo Beliz, Carlos Corach, Alberto Kohan y Jorge Maiorano también se desempeñaron previamente como subsecretarios o secretarios, pero en áreas distintas a las correspondientes a la de su ministerio.

En el segundo gobierno de Menem, Susana Decibe, Manuel García Sola, Elías Jassan y José Alberto Uriburu fueron subsecretarios o secretarios en la misma cartera en la que luego fueron nombrados como ministros (Educación los dos primeros, Justicia y Trabajo y Seguridad Social, respectivamente).

236 Alfonsín ocupó una banca de concejal en la localidad bonaerense de Chascomús (1954), en la cámara de diputados provincial (1958-1962) y en la cámara de diputados nacional (1963-1966), siendo en este último caso vicepresidente del bloque radical. Menem fue gobernador de la provincia de La Rioja en 1973-1976, 1983-1987 y 1987-1989.

en parte- la ausencia de diferencias significativas a pesar de los factores mencionados. Afiliado a un partido de alta institucionalización formal, Alfonsín recorrió una extensa trayectoria partidaria hasta conquistar la presidencia de la UCR y, una vez presidente de la nación, conformó su primer ministerio con representantes de distintas corrientes partidarias internas[237]. Proveniente de un partido proscripto durante un periodo considerable y de impronta movimientista, Menem, por el contrario, ocupó primero un lugar periférico en la organización partidaria y luego -como referente de la renovación peronista en los ochenta- un liderazgo en competencia permanente con Antonio Cafiero; electo jefe del ejecutivo nacional, privilegió para su primer gabinete la lealtad personal y el apoyo de grupos de interés antes que el consenso partidario[238].

---

237 Alfonsín fue presidente de comité de distrito en 1955 y resultó reelecto en 1959. Dos años después, asumió como convencional bonaerense de la entonces UCRP, y entre 1961 y 1965 fue delegado al Comité de la Provincia de Buenos Aires, cuya estratégica presidencia alcanzó a fines de ese último año. En las elecciones internas de 1972, la línea por él fundada lo impulsó a la presidencia del Comité Nacional de la UCR y, posteriormente, a la candidatura a la presidencia de la nación. En ambos casos, perdió frente al histórico líder Ricardo Balbín. En 1983, en cambio, derrotó al balbinista Fernando de la Rúa en la lucha por la jefatura de la UCR y ese triunfo lo habilitó para ser proclamado candidato a la presidencia de la república. Ya presidente, nombró como ministro del Interior al balbinista bonaerense Antonio Tróccoli.

238 Jefe del peronismo riojano desde los años setenta, en la transición democrática de los ochenta Menem se enfrentó a las conducciones partidarias encabezadas por los dirigentes sindicales y se convirtió en uno de los referentes de la llamada "renovación" peronista, junto a Antonio Cafiero y José Manuel de la Sota. En enero de 1988, Cafiero fue proclamado presidente del PJ y Menem vice. Desplazado de la renovación por los otros líderes, Menem derrotó a Cafiero en la pelea por la candidatura a la presidencia de la república en julio de ese mismo año. Una vez presidente, Menem no nombró a ningún miembro destacado de su partido como ministro.

Cuadro 19
Experiencia ministros de Alfonsín (a)
(en meses aproximados)

	Ejecutiva					Legislativa		
	Nacional			Provincial		Nacional		Prov.
Ministros	M	S	SS	G	M-S	Sen	Dip	D/S
Alconada Aramburu	32	---	---	---	---	---	---	---
Alderete	---	---	---	---	---	---	---	---
Barrionuevo	---	---	---	---	---	---	---	---
Barrios Arrechea	---	---	---	45	---	---	---	---
Beveraggi	---	---	---	---	---	---	---	---
Borrás	---	---	24	---	---	---	34	---
Caputo	---	---	---	---	---	---	---	---
Carranza	---	---	---	---	---	---	---	---
Casella	---	---	---	---	---	---	4	34
Dumón	---	---	---	---	36	---	17	12
Echarte	---	14	51	---	---	---	---	---
Grinspun	---	---	---	---	---	---	---	---
Jaunarena	---	18	12	---	---	---	---	---
G. López	---	26	32	---	---	---	---	---
Mucci	---	---	---	---	---	---	---	---
Neri	---	---	---	---	---	---	---	---
Nosiglia	---	---	24	---	---	---	---	---
Pugliese	22	---	---	---	---	34	72	---
Rajneri	---	---	---	---	12	---	---	48
J. Rodríguez	---	---	---	---	---	---	65	---
Ruiz Cerutti	---	20	---	---	---	---	---	---
Sábato	---	42	---	---	---	---	---	---
Sourrouille	---	14	32	---	---	---	---	---
C. Storani	---	30	---	---	---	---	46	---
Terragno	---	2	---	---	---	---	---	---
Tomasini	---	---	---	---	24	---	---	---
Tonelli	---	19	---	---	---	---	---	46
Tróccoli	---	---	---	---	---	---	66	---
Trucco	---	---	10	---	---	---	---	---
Total	32	185	185	45	72	34	304	140
Promedio (b)	1	6	6	1	2	1	10	4

Notas: M = Ministro, S = Secretario, SS = Subsecretario, G = Gobernador,
M-S = Ministro o Secretario, indistintamente, Sen = Senador, Dip = Diputado,
S/D = Senador o Diputado indistintamente.

a) Experiencia sólo en gobiernos constitucionales y para la primera vez -desde 1983- en que fueron designados ministros.
b) Los promedios están redondeados en cifras enteras aproximadas.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 20
Experiencia ministros de la primera presidencia de Menem (a)
(en meses aproximados)

	Ejecutiva					Legislativa		
	Nacional			Provincial		Nacional		Prov.
Ministros	M	S	SS	G	M-S	Sen	Dip	D/S
Aráoz	---	4	---	---	---	---	24	---
Arslanian	---	---	---	---	---	---	---	---
Barra	--	10	--	--	--	--	--	--
Bauzá	---	---	---	---	32	---	18	---
Beliz	---	41	---	---	---	---	---	---
Camilión	---	---	12	---	---	---	---	---
Caro Figueroa	---	9	13	---	---	---	---	---
Cavallo	---	---	---	---	---	---	18	---
Corach	---	36	36	---	---	---	---	---
Corzo	---	---	---	---	---	---	65	---
Di Tella	---	12	---	---	---	---	20	---
Diaz	---	12	12	---	12	---	---	---
Dromi	---	---	---	---	---	---	---	---
A.E. Gonzalez	---	---	---	---	36	---	---	12
Kohan	---	14	---	---	---	---	---	---
Luder	---	---	---	---	---	34	19	---
Maiorano	---	19	---	---	---	---	---	---
Manzano	---	---	---	---	---	---	80	---
Mazza	---	17	---	---	---	---	---	--
Mera Figueroa	---	---	---	---	---	---	34	---
Porto	---	---	---	---	---	---	---	---
Rapanelli	---	---	---	---	---	---	---	---
E. Rodríguez	---	12	8	---	---	---	---	---
J. Rodríguez	---	---	---	---	---	---	35	---
Roig	---	---	---	---	---	---	---	---
Romero	---	---	---	---	---	34	1	---
Ruckauf	5	---	---	---	---	---	48	---
Salonia	---	---	12	---	---	---	---	12
Triacca	---	---	---	---	---	---	41	---
Total	5	186	93	---	80	68	403	24
Promedio (b)	---	6	3	---	2	2	13	---

Notas: M = Ministro, S = Secretario, SS = Subsecretario, G = Gobernador,
M-S = Ministro o Secretario, indistintamente, Sen = Senador, Dip = Diputado,
S/D = Senador o Diputado indistintamente.

a) Experiencia sólo en gobiernos constitucionales y para la primera vez -desde 1983- en que fueron designados como ministros.
b) Los promedios están redondeados en cifras enteras aproximadas.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 21
Experiencia ministros de la segunda presidencia de Menem (a) (b)
(en meses aproximados)

	Ejecutiva					Legislativa		
	Nacional			Provincial		Nacional		Prov.
Ministros	M	S	SS	G	M-S	Sen	Dip	D/S
Decibe	---	32	12	---	---	---	---	---
J. Domínguez	---	---	---	33(d)	3	---	25	---
R. Fernandez	---	---	---	---	---	---	---	---
García Solá	---	36	---	---	24	---	---	---
A.E. Gonzalez	43	---	---	---	36	---	48	12
Granillo Ocampo	---	24	---	---	---	---	---	---
Jassan	---	46	12	---	---	---	---	---
Uriburu	---	18	---	---	---	---	---	---
Total	43	156	24	33	63	---	73	12
Promedio (c)	5	19	3	11	7	---	9	1

Notas: M = Ministro, S = Secretario, SS = Subsecretario, G = Gobernador,
M-S = Ministro o Secretario, indistintamente, Sen = Senador, Dip = Diputado,
S/D = Senador o Diputado indistintamente.

a) Experiencia sólo en gobiernos constitucionales y para la primera vez -desde 1983- en que fueron designados como ministros, excepto para A.E. Gonzalez que fue nombrado nuevamente ministro en forma no inmediata, sino tras un periodo como diputado nacional.
b) Sólo los ministros "nuevos", designados en esta presidencia. Para los que siguieron en sus puestos desde la primera gestión, véase cuadro anterior.
c) Los promedios están redondeados en cifras enteras aproximadas.
d) Intendente de la ciudad de Buenos Aires. Hasta 1994, cargo municipal no electivo pero con manejo de recursos presupuestarios equivalente, o aun superior, al de un gobernador provincial.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

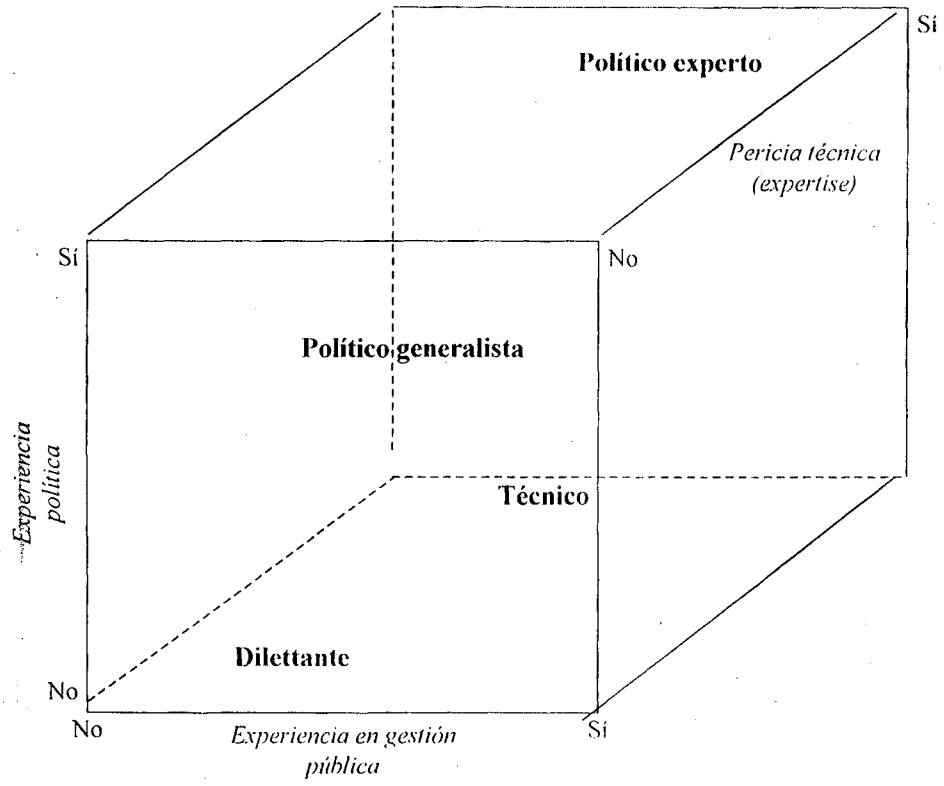
Por último, un comentario acerca de esta perspectiva sobre la experiencia ministerial, las limitaciones con las que en estas páginas se la ha considerado y sus potencialidades para una agenda de investigación.

En los cuadros 19, 20 y 21 se ha optado por ponderar la experiencia ministerial según un criterio estricto de formalidad y relevancia. En otras palabras, para la construcción de los mismos se ha considerado únicamente la experiencia en la administración pública y, dentro de ella, una serie de categorías significativas que incluye sólo los más altos puestos ejecutivos y legislativos de nivel nacional y provincial, por lo que no se incluyeron antecedentes de otros empleos públicos (por ejemplo, directores, interventores o gerentes de empresas u organismos públicos, intendentes, concejales, cargos en el poder judicial, o bien asistentes de otros funcionarios con el rango de asesores, o elaboradores de proyectos o programas).

Por otra parte, tampoco ha sido registrada la actividad profesional en el ámbito económico (banqueros, empresarios, consultores), científico (académicos, especialistas) o político no gubernamental (dirigente partidario, sindicalista).

La incorporación de estos antecedentes, pueden agruparse en tres nuevas variables: experiencia en gestión pública (cargos públicos no electivos), pericia técnica (capacidad basada en estudios universitarios afines o en el desempeño en la actividad pública o privada) y experiencia política (cargos públicos o partidarios electivos). Estas variables de análisis permitirían la construcción conceptual de la figura 1, útil para analizar más sistemáticamente la composición de los pasados y los futuros gabinetes presidenciales.

Figura 1: Perfil ministerial según experiencia en gestión pública, pericia técnica (expertise) y experiencia política



En efecto, a partir de ella se pueden identificar al menos cuatro "tipos" de perfiles ministeriales que aquí llamaremos "político generalista", "político experto", "técnico" y "dilettante". Mientras que la figura 1 proporciona una idea bastante definida de las aptitudes y cualidades de cada tipo, ésta podría ser completada con una breve descripción de cada uno, en particular de las razones de su llegada a un despacho ministerial.

"Político generalista" y "político experto" son distinciones dentro del concepto clásico de "político profesional". El "político generalista" es el dirigente político que recorre un *cursus honorum* preestablecido, formal o informalmente, en el seno de la organización partidaria, una carrera política vinculada con su éxito en el desempeño en cargos públicos de carácter electivo, cuyo acceso al gabinete presidencial responde a su propio peso dentro de la organización partidaria o a su importancia en el escenario político nacional y, por lo tanto, su designación es posible en cualquier cartera ministerial. El "político experto", es también un hombre de partido,

pero su actividad política está estrechamente ligada a un área problemática bien delimitada (economía, educación, relaciones exteriores, defensa) y es éste vínculo el principal factor explicativo de su nombramiento como ministro en una cartera específica. Por su parte, el "técnico" es designado como ministro en virtud de sus antecedentes en organismos gubernamentales o no gubernamentales donde desempeñaba un papel profesional como asistente o asesor en el estudio de cuestiones problemáticas de la administración pública, en el armado de programas o planes de gobierno, en la elaboración de plataformas o propuestas para campañas electorales. Por último, el tipo "dilettante" (sin actividad político-partidaria o gremial reconocida, sin experiencia en la gestión pública y sin pericia específica para la administración de su ministerio) incluye dos subtipos muy diferentes. Por un lado, personalidades públicas como intelectuales, científicos, artistas, y deportistas, por el otro, personas sin otra cualidad reconocida públicamente que la de ser depositarias de la confianza presidencial.

En el cuadro 22 se presenta los perfiles ministeriales para las tres carteras más relevantes, Relaciones Exteriores, Economía e Interior, en las presidencias de Alfonsín y Menem. Al menos para los gabinetes de estos dos presidentes, parece registrarse cierta tendencia diferenciada para los nombramientos en estos tres despachos: mayor presencia de técnicos o políticos expertos en las carteras dedicadas a la política exterior y a la economía, presencia cuasi excluyente de políticos generalistas en el ministerio del Interior.

Cuadro 22
Perfil ministerial según carteras (1983-1999)

	Relaciones Exteriores		Economía		Interior	
Presidente	**Nombre**	**Perfil**	**Nombre**	**Perfil**	**Nombre**	**Perfil**
Alfonsín	D. Caputo	Técnico	B. Grinspun	Político experto	A. Tróccoli	Político generalista
	S. Ruiz Cerutti	Técnico	J. Sorrouille	Técnico	E. Nosiglia	Político generalista
			J.C. Pugliese	Político generalista	J.C. Pugliese	Político generalista
			J. Rodríguez	Político generalista		
Menem	D. Cavallo	Político experto	M. Roig	Técnico	E. Bauzá	Político generalista
	G. Di Tella	Político experto	N. Rapanelli	Técnico	J. Mera Figueroa	Político generalista
			A.E. González	Político experto	J. Manzano	Político generalista
			D. Cavallo	Político experto	G. Beliz	Técnico
			R. Fernandez	Técnico	C. Ruckauf	Político generalista
					C. Corach	Político generalista

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

5.3 Más sobre el perfil ministerial: carrera ministerial y el ministerio como trampolín hacia la presidencia.

En las dos secciones precedentes la descripción del perfil ministerial se concentró en las características sociopolíticas de los integrantes del gabinete. En este apartado el detalle será completado a partir de la definición del status del propio cargo de ministro para la carrera de los líderes políticos, bajo el presupuesto que la importancia política del puesto constituye un importante factor que influye sobre quiénes llegan a ocuparlo. En otras palabras, la ubicación del cargo en la trayectoria de las carreras políticas más comunes y la atracción que el puesto ejerce sobre los dirigentes políticos son variables explicativas de las cualidades de los ministros.

En toda forma de gobierno, el peso político del cargo de ministro puede definirse a partir de la carrera política hacia el ministerio y del puesto ministerial como trampolín hacia el puesto institucional de mayor relevancia.

Así, en los sistemas parlamentarios la carrera política hacia un lugar el gobierno se basa en la legitimación electoral y se orienta hacia un único centro, el gabinete y, dentro de él, hacia el cargo de primer ministro. De esta forma, de un modo esquemático puede decirse que un ministro de un gabinete parlamentario normalmente accede a su cargo luego de varios años de militancia partidaria y de experiencia legislativa y ejecutiva, integrando comisiones parlamentarias, presidiéndolas, ocupando puestos de segunda línea en el gobierno o formando parte del "gabinete fantasma", según el país de que se trate. El cargo de primer ministro es, en estos casos, el puesto más alto al que todo líder político aspira y, a la vez, la culminación de una extensa carrera política[239].

Por el contrario, en los gobiernos presidenciales es frecuente que el gabinete se estructure alrededor de la persona del presidente y su conformación pueda explicarse sobre todo por la trayectoria política y el estilo de gestión de éste. Por ello, existen múltiples vías de llegada a un puesto ministerial y ninguna se distingue por un patrón predefinido; por otra parte, los líderes políticos se dirigen hacia el objetivo de la presidencia, para la cual el ministerio no

---

239 Obviamente, existen excepciones a esta descripción. Por ejemplo, en unos pocos países los miembros del gabinete no pueden ser al mismo tiempo parlamentarios y, por lo tanto, en ellos es más frecuente el nombramiento de técnicos al frente de carteras ministeriales. Al respecto, véase el primer punto del capítulo anterior.

parece constituir un peldaño previo. En su clásica obra sobre el sistema presidencial norteamericano, de Harold Laski describe el cuadro presentado de este modo: *"Desde los tiempos de Jackson, el cargo de secretario rara vez ha servido de vía de acceso a la presidencia. La condición de miembro del gabinete es más bien una fase en la carrera de un hombre; no es parte integrante de una carrera ... En los sistemas inglés y francés, un puesto en el gabinete es una meta hacia la cual se orienta continuamente todo miembro de la asamblea legislativa; ocuparlo significa el coronamiento de una carrera política. Tal cosa no sucede con los norteamericanos, y hasta podría decirse que no hay razón especial para que un hombre que haya alcanzado las filas del gabinete ejerza un papel fundamental en el mundo político..."* y continua... *"La condición de miembro del gabinete es, pues, un intermedio en una carrera política; no es, en sí, una carrera. No existe una técnica directa para prepararse a seguirla; no hay seguridad de que continuará porque ha comenzado; no hay certeza de que el satisfactorio cumplimiento de las funciones ministeriales dará lugar a una nueva designación en una administración posterior."*[240]

A simple vista, este esquema somero resulta útil para predecir -a grandes rasgos- el perfil de los ministros de los gobiernos presidenciales: los gabinetes se integrarían con personas con trayectorias políticas heterogéneas -aunque frecuentemente nunca demasiado relevantes- y sin una particular ambición más allá que la de desempeñarse en ese puesto. Sin embargo, este cuadro -desprovisto de un determinado contexto político- resulta poco consistente y, aún, poco apropiado como recurso explicativo.

Los cuadros 23 y 24 proporcionan información sobre los Estados Unidos y la Argentina respecto a las secretarías de Estado, o los ministerios según el caso, ocupados por los presidentes antes de llegar a la presidencia.

La primera observación que puede formularse tras su consulta, válida tanto para el caso estadounidense como para el nuestro, es que no parece existir un departamento o cartera "clave" para lanzarse con éxito a la presidencia.

La segunda hipótesis que inspiran estos cuadros es que la importancia política del puesto ministerial parece cobrar relevancia como plataforma para la presidencia en contextos

---

240 Laski, Harold, El sistema presidencial norteamericano, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1948, capítulo II: *"El Presidente y su Gabinete"*, págs. 60 y 71 respectivamente.

históricos de competencia política "cerrada" o "semi-cerrada", es decir lucha entre grupos de notables o, bien, hegemonía de un partido o coalición de partidos políticos modernos.

En efecto, en los Estados Unidos las sucesiones entre presidentes y secretarios de sus propios gabinetes se cuentan en su mayoría en la etapa fundacional, cuando la política se centraba en los grupos o facciones de notables[241].

Otro tanto ocurre para el caso argentino, donde los ministros luego presidentes se ubican únicamente durante los períodos llamados "Orden Conservador" y "Década Infame".

La referencia a un tercer caso histórico, también presidencial, federal y políticamente "cerrado" refuerza esta hipótesis. En México en 1940, el presidente Cárdenas designó como candidato a sucederlo a su poco conocido secretario de Guerra, el general Manuel Ávila Camacho; en 1952, Miguel Alemán escogió a su secretario del Interior Adolfo Ruiz Cortines y a su término, éste designó como postulante del PRI a su secretario de Trabajo Adolfo López Mateos. En 1964, López Mateos continuó con la costumbre de sus antecesores e influyó para la proclamación de su secretario del Interior Gustavo Díaz Ordaz, quien a su vez también designó como sucesor a su propio secretario en la misma cartera, Luis Echevarría. Para el sexenio 1976-1982 el candidato del PRI fue el integrante del gabinete de Echevarría José López Portillo, quien a su término nombró como sucesor a su secretario de Programación y Presupuesto Miguel de la Madrid, y éste hizo lo mismo con quien también ocupó el mismo cargo en su gobierno, Carlos Salinas de Gortari[242]. Esta práctica de selección del candidato

---

241 La etapa fundacional -de tipo oligárquico- se distinguió primero por la lucha entre federalistas y jeffersonianos, pero rápidamente estos últimos se convirtieron en predominantes. Por otra parte, la sucesión de los presidentes Jefferson, Madison y Monroe es conocida como la "dinastía de Virginia", por el estado del que los tres mandatarios eran originarios. En cambio casi todos los otros casos de secretarios de Estado luego presidentes corresponden al periodo del llamado "consenso republicano" que tuvo lugar entre fines del siglo XIX y los años treinta, en un contexto democrático, pero dominado por una coalición de intereses conservadora entre las regiones este y sur del país. Entre 1894 y 1932, el predominio de los republicanos sólo fue interrupido por las victorias del demócrata Wilson, posible únicamente por la división de aquéllos.

242 Recordemos que desde la revolución mexicana (1917), la política en ese país durante los años descriptos estuvo dominada por un partido político hegemónico, denominado sucesivamente Partido Nacional Revolucionario, Partido de la Revolución Mexicana y, por fin, Partido Revolucionario Institucional (PRI).

presidencial entre los miembros del gabinete -fuertemente institucionalizada- recibió el nombre de "tapadismo"[243].

Planteada en otros términos, la hipótesis que surge de los datos presentados por los casos mencionados podría expresarse del siguiente modo.

En épocas de hegemonía política, sea ésta sostenida por los "diálogos entre notables" o por la presencia de un partido político dominante, los miembros de los gabinetes presidenciales encontrarían mayores facilidades para lanzarse exitosamente en su carrera hacia la presidencia. En este contexto político, el presidente en ejercicio considera al gabinete como un ámbito abierto para convocar a su futuro -y casi seguro- sucesor, garantizando así la continuidad política de un régimen. Por su parte, quien es llamado para desempeñarse como ministro o secretario bajo estas condiciones concibe al ministerio como un espacio para llegar al puesto más alto de una carrera política y lo acepta porque considera que ganar la confianza presidencial puede traducirse en apoyo para su próxima candidatura a ese cargo.

Por el contrario, en tiempos de competencia política abierta, los ministros o secretarios difícilmente podrían disputar con éxito por la jefatura del ejecutivo nacional. En este escenario, el poder se encuentra disperso en múltiples centros políticos (la presidencia, el congreso, las gobernaciones de provincia, las municipalidades); la fuerza del presidente -sostenida por la legitimidad democrática de su mandato- es mayor pero, paradójicamente, resulta menor o nula su capacidad para imponer como su sucesor a uno de sus colaboradores. De esta manera, quienes orientan su carrera hacia la presidencia construyen su punto de apoyo sobre la base de un cargo con votos propios (una gobernación de provincia, una senaduría o una diputación nacional) antes que encima de uno con poder "prestado" (un ministerio o secretaría de Estado)[244].

Este cuadro descripto, empero, admite una excepción: un ministro o secretario de Estado cuyo éxito en la gestión de gobierno sea tal que pueda fácilmente convertirla en trampolín a la presidencia prescindiendo de cualquier poder "prestado". Esta posibilidad es, sin

---

243 Para una definición del mecanismo, su origen y su significado, véase HODARA, Joseph, *"Tapado-tapadismo"*, en Términos Latinoamericanos para el Diccionario de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aires, 1976.

244 Esta, entre otras, habría sido la razón por la que José O. Bordón rechazó el ofrecimiento de Menem de convertirse en ministro de Obras y Servicios Públicos en 1989.

embargo, poco frecuente ya que supondría un presidente ampliamente dispuesto a compartir su popularidad con uno de sus subordinados y poco receloso de la reputación de un empleado suyo (que, inclusive, podría eclipsar a la propia) y a confiar en un ministro cuya acción puede no estar guiado por la situación del momento, sino por sus expectativas de ser candidato a la presidencia[245]. Por su parte, las aspiraciones presidenciales de un ministro eficaz estarían siempre sujetas a la suerte su jefe -el presidente en ejercicio-, es decir a posibles escándalos o fracasos que exceden su responsabilidad directa y a compartir sin hesitaciones las decisiones de éste[246].

Estas reflexiones contribuyen, entonces, a delinear con mayor precisión el perfil de los ministros en democracias presidenciales competitivas. En ellas, los cargos en el gabinete pueden ser ocupados por todo tipo de personas pero, a diferencia de los gobiernos parlamentarios, la forma de gobierno presidencial presenta un esquema de poder que desalienta la aceptación de un puesto ministerial por parte de aquellos líderes que ambicionan el "premio mayor", la presidencia, y están dispuestos a competir por él sin atar su fortuna a la de otros dirigentes. En consecuencia, es esperable que el "perfil ministerial promedio" de los gabinetes presidenciales no cuente con políticos profesionales de "primera línea".

---

245 Piénsese, por ejemplo, en la rivalidad entre Menem y Cavallo en razón de la responsabilidad de la estabilización de la economía argentina en los años noventa. Véase CADORIN, Atilio, *"Menem creó un nuevo esquema de gobierno"*, en La Nación, 7 de agosto de 1996. Una argumentación sobre este mismo tópico pero respecto al caso norteamericano es desarrollada en Laski, Harold, El sistema presidencial norteamericano, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1948, capítulo II: *"El Presidente y su Gabinete"*, pág. 71.

246 La renuncia del ministro Gustavo Béliz, un hombre cercano al presidente Menem, constituye un buen ejemplo de la encrucijada que se le presenta a un ministro con aspiraciones políticas mayores. Béliz fundamentó su renuncia en la falta de consenso para lograr la reforma constitucional y por los "chupamedias" y "alcahuetes" que, a pesar de ello, aconsejaban al presidente a proseguir con tal objetivo.

Cuadro 23

Secretarías de Estado ocupadas por los presidentes antes de llegar a la presidencia

	Departamento							
Presidente	Estado	Tesoro	Guerra	Marina	Interior	Agricultura	Comercio	Trabajo
Washington	Jefferson							
J. Adams								
Jefferson	**Madison**							
Madison	**Monroe**							
Monroe	**J.Q. Adams**							
J.Q. Adams								
Jackson	Van Buren							
Van Buren								
W. Harrison								
Tyler								
Polk.	Buchanan							
Taylor								
Fillmore								
Pierce								
Buchanan								
Lincoln								
A. Johnson			**Grant***					
Grant								
Hayes								
Garfield								
Arthur								
Cleveland								
B. Harrison								
Cleveland								
McKinley								
T. Roosevelt			**Taft**					
Taft.								
Wilson								
Harding							Hoover	
Coolidge							**Hoover**	
Hoover								

En negrita los que fueron presidentes inmediatamente después de ser secretarios. * Interino.

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 24
Ministerios ocupados por los presidentes antes de llegar a la presidencia

	Cartera ministerial					
Presidente	RREE	Hacienda	Interior	Guerra	Obras Públicas	Justicia e Instrucción Pública
Urquiza			**Derqui**			Derqui
Derqui						
Mitre						
Sarmiento						Avellaneda
Avellaneda				**Roca**		
Roca I						
Juárez Celman	Roque Sáenz Peña					
Pellegrini			Roca			
L. Sáenz Peña			Quintana			
J. E. Uriburu						
Roca II						
Quintana						
Figueroa Alcorta						
R. Sáenz Peña						
de la Plaza						
Yrigoyen I						
Alvear				**Justo**	Ortiz	
Justo		**Ortiz**				
Ortiz						

En negrita los que fueron presidentes inmediatamente después de ser ministros.
Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

4.3 Gobierno y grupos de interés. Un comentario sobre el Ministerio de Trabajo.

Un estudio sobre el perfil de los ministros en la Argentina sería incompleto si no indagase sobre las relaciones que en el proceso de integración del gabinete se desarrollan entre el gobierno y los grupos de interés o de presión[247]. En otras palabras, para describir el perfil de los ministros no es suficiente con analizar la relación entre éste y los arreglos institucionales de gobierno, sino que es necesario también aproximarse al análisis de ciertas reglas o mecanismos menos formales, pero igualmente importante, como por ejemplo, el análisis de las redes de influencia o *networks* entre ejecutivo y grupos de interés.

Un análisis de los vínculos entre ejecutivo y "corporaciones" es proficuo en tanto proporciona información sobre la designación de los ministros en cuanto a: a) cuál es el nivel de autonomía efectiva del ejecutivo respecto de los grupos de interés para el nombramiento de ministros de determinadas carteras, o bien, cuál es el nivel de relaciones entre el ejecutivo y las principales corporaciones, b) cuál es el grado de acceso de ciertas corporaciones al poder de nómina presidencial, y c) más allá de los ítems a y b, qué aptitudes (talento administrativo o gerencial, éxito reconocido en los negocios, capacidad de mando, contactos, etc.) se suponen como importantes para designar en oficinas ejecutivas a propietarios, directivos, dirigentes o asesores de corporaciones.

La participación de los grupos de interés en el proceso de conformación de los gabinetes no es desconocida en ningún gobierno democrático occidental. Sin embargo, existen diferencias importantes respecto al grado de esa influencia. La misma puede variar desde simples intercambios de opinión entre las corporaciones y diversas dependencias públicas para obtener información sobre futuras designaciones gubernamentales hasta la consulta casi obligada para la designación de funcionarios o, directamente, el pasaje del personal directivo o asesor de un campo a otro sin escalas intermedias.

Por ejemplo, para el caso estadounidense, Karl Deutsch señala el intercambio del equipo directivo entre cinco grandes grupos, la banca, la industria manufacturera, los estudios jurídicos de renombre, los militares y las empresas periodísticas o publicitarias, y el gobierno federal.

---

247 Aquí se considera a los grupos de interés y a los de presión (las "corporaciones", como tradicionalmente se los llamó en la Argentina) como conceptos equivalentes. Para una discusión sobre el origen de estos conceptos, sus diferencias y semejanzas, véase PASQUINO, Gianfranco, voz *"gruppi di pressione"*, en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (directores), Dizionario di Politica, Unione tipografico-editrice torinese (UTET), Turín, 1983 (primera edición, 1976).

Aunque igualmente resulta pertinente aclarar que es una tradición arraigada en los Estados Unidos el designar en tales cargos a talentos administrativos o gerenciales, personas con éxito en los negocios y a ejecutivos de las corporaciones, este autor señala como ejemplo de banqueros los casos de Andrew Mellon y Douglas Dillon, secretarios del Tesoro bajo las presidencias de Hoover y de Kennedy-Johnson respectivamente; de representantes de las corporaciones industriales a los secretarios de Defensa de los años cincuenta y principios de los sesenta: Charles Wilson (ex General Motors), Neal Mc Elroy (Procter and Gamble) y Robert S. Mc Namara (Ford), y de las firmas de abogados a Sullivan y Cromwell, uno de cuyos socios, John Foster Dulles, llegó a secretario de Estado[248]. Harold Laski señala también que es costumbre que el secretario de Trabajo provenga de las filas sindicales[249].

Sobre el caso argentino no existe mucha información al respecto. Ya hemos señalado que los estudios sobre el gabinete desde un enfoque "sociológico" son escasos y, por otra parte, las investigaciones sobre los grupos de interés se concentran en distintos aspectos específicos sobre su objeto de estudio y prácticamente no proporcionan datos sobre este tópico[250]. Por caso, no se encuentran estudios sobre la influencia del trabajo organizado en las designaciones en la cartera laboral, de los grupos empresariales o financieros en el ministerio de Economía.

Este vacío es poco explicable si se comparte la descripción de la evolución del tamaño y la capacidad de decisión del Estado argentino entre los años treinta y ochenta formulada por la mayoría de los analistas políticos y especialistas en la materia.

En efecto, en este periodo, la creciente centralidad estatal y el aumento de las oficinas ejecutivas se correspondió simultáneamente con una pérdida de autoridad del Estado y por ende, con una incapacidad manifiesta para imponer decisiones. Esta merma constante en la facultad estatal para lograr un funcionamiento eficiente y, aunque sea relativamente, autónomo de los grupos de interés, desembocó en el escenario habitual a partir de fines de los '60: un Estado colonizado en áreas estratégicas por los intereses particulares e impotente para orientar la economía y asegurar la estabilidad política en el largo plazo. Esta situación se vio reforzada

---

248 DEUTSCH, Karl, Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pág. 283.

249 LASKI, Harold, El sistema presidencial norteamericano, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1948, pág. 65.

250 Sobre el segundo tipo de trabajos, véase por ejemplo, NUN, José & LATTUADA, Mario, El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias, Manantial, Buenos Aires, 1991.

por los sucesivos golpes militares que, al prohibir o perseguir a los partidos políticos, limitaron su papel de los partidos como mediadores de interés y al disolver el poder legislativo, llevaron a los grupos de presión a fortalecer consecuentemente su relación con el ejecutivo, dado el poder concentrado en él, sobre todo en lo referente a su capacidad regulatoria. Una capacidad regulatoria que, también afectada por el péndulo cívico-militar (por ejemplo, coordinación desarticulada entre agencias, ausencia de información actualizada y de equipos técnicos estables y profesionales), se convirtió en el coto de caza de los grupos sectoriales.

Entre todas las áreas de intervención estatal, los únicos trabajos disponibles son los de Peter Smith, José Luis de Imaz y Mirta L. de Palomino, que presentan información sobre la presencia de la principal organización de intereses agroganaderos, la Sociedad Rural Argentina (SRA), en los gobiernos nacionales de los últimos cien años[251].

Los estudios de Peter Smith sobre el periodo 1910-1943 remarcan, por ejemplo, que socios de la SRA no sólo fueron titulares de la dependencia oficial vinculada a su sector, el Ministerio de Agricultura, sino que también ocuparon el máximo cargo en otras áreas estratégicas del gobierno como las carteras de Relaciones Exteriores y de Hacienda. Según los datos de este autor, en la etapa mencionada: a) cinco de los nueve presidentes de la república y más del 40% de los ministros fueron miembros de la Sociedad Rural, b) de los catorce ministros de Agricultura, doce pertenecían a la SRA y dominaron este ministerio más del 90% del tiempo, y c) la presencia de esta organización del sector rural en puestos del gobierno nacional no varió demasiado bajo las sucesivas gestiones de conservadores y radicales[252].

Por su parte, José Luis de Imaz señala que entre 1936 y 1964, salvo muy raras excepciones, todos los ministros de Agricultura -aun en la administración peronista- fueron

---

251 Véase SMITH, Peter, *"Los radicales argentinos y la defensa de los intereses ganaderos, 1916-1930)"*, en GIMÉNEZ ZAPIOLA, Marcos (comp.), El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930), Amorrortu editores, Buenos Aires, 1975, SMITH, Peter, Carne y política en la Argentina, Paidós, Buenos Aires, 1968, DE IMAZ, José Luis, Los que mandan, El Coloquio, Buenos Aires, 1977 (11 ma. edición); PALOMINO, Mirta L. de, Tradición y poder: la Sociedad Rural Argentina (1955-1983), GEL, Buenos Aires, 1988.

252 SMITH, Peter, *"Los radicales argentinos y la defensa de los intereses ganaderos, 1916-1930)"*, en GIMÉNEZ ZAPIOLA, Marcos (comp.), El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930), Amorrortu editores, Buenos Aires, 1975, SMITH, Peter, Carne y política en la Argentina, Paidós, Buenos Aires, 1968.

socios de la Sociedad Rural, por lo que concluye que la "norma" es que los titulares de esta cartera provengan de las filas de esta institución[253].

Por último, la investigación de Mirta L. de Palomino subraya que la presencia de la SRA en cargos gubernamentales se mantuvo en la etapa 1955-1983 siendo, empero, más frecuente durante las dictaduras militares y prácticamente mínima o nula en los gobiernos civiles. Asimismo, según la autora en este periodo los máximos responsables de la política rural fueron, durante la mayor parte del tiempo, socios de la SRA[254].

Esta somera revisión permite hacerse una idea acerca de las relaciones entre el ejecutivo y la SRA y del grado de acceso de esta corporación no sólo a la cartera encargada del sector agropecuario, sino a todo al gabinete nacional, desde el fin del Orden Conservador hasta la democracia de nuestros días. Si bien no existen trabajos sobre la dimensión de estos fenómenos desde 1983 hasta hoy, la información a disposición posibilita una primera aproximación hacia las relaciones entre el gobierno federal y las organizaciones sectoriales rurales, las que, por otra parte, han ido perdiendo paulatinamente peso en la constelación del poder en nuestro país. Pprueba de esto último es la propia pérdida de status ministerial del área de Agricultura y Ganadería[255].

Por el contrario, como se ha señalado, no existen investigaciones que estudien o proporcionen datos sobre el acceso de las organizaciones sindicales a puestos en el gabinete. Y el objetivo de esta sección es, precisamente, presentar una primera aproximación sobre el tema concentrándonos en las gestiones de Alfonsín y Menem.

El análisis comprende a los ministros de Trabajo desde la creación de esta cartera en los años cuarenta hasta el fin de la presidencia de Menem, para indagar sobre aquellos funcionarios de este rango cuya base de sustentación para ser designados como tales ha sido la organización

---

253 DE IMAZ, José Luis, Los que mandan, El Coloquio, Buenos Aires, 1977 (11 ma. edición), págs. 42 y 123.

254 PALOMINO, Mirta L. de, Tradición y poder: la Sociedad Rural Argentina (1955-1983), GEL, Buenos Aires, 1988.

255 Véase ZEMBORAIN, Luis, *"La evolución del Ministerio de Agricultura"*, en La Nación, 16 de octubre de 1981.

sindical[256]. El estudio abarca a los dirigentes sindicales nombrados como ministros de Trabajo en virtud de su adscripción sindical y se incluye también a empleados no sindicalistas de las organizaciones gremiales, es decir a profesionales que desarrollan tareas en las mismas como asesor o representante legal. Este criterio proporciona una idea bastante aproximada del fenómeno bajo estudio, aunque por cierto no del todo completa (puede argumentarse que personas no sindicalistas ni con vínculos directos con los sindicatos fueron designados como ministros de la cartera laboral por influencia directa -o al menos la aquiescencia- de los gremios, pero tal situación es mas bien excepcional y, además, imposible de verificar con las fuentes de información disponible).

La exploración de este tema reviste interés por varias cuestiones.

En primer lugar, porque el trabajo organizado puede ser considerado, al menos desde el surgimiento del peronismo -o si se quiere, del pasaje de la economía agroexportadora a la industrialización por sustitución de importaciones-, como uno de los grupos de presión más influyentes en la política vernácula[257].

En segundo término, porque mientras otras dependencias registran variaciones en su jerarquía en los últimos cincuenta años, la cartera laboral mantiene una significativa continuidad entre los ministerios del gabinete nacional. El ministerio de Trabajo y Previsión Social -continuación de la secretaría del mismo nombre que ocupó Perón tras el golpe militar de 1943- fue creado en 1949 y continua con tal jerarquía, aunque con distintas denominaciones, hasta el presente. Sólo durante cierto periodo de la llamada Revolución Argentina (1966-1973), la cartera fue fusionada con la de Economía en el denominado ministerio de "Economía y Trabajo".

Por último, por la comparación entre las gestiones radical y peronista durante la nueva etapa democrática en el país. Hacia los años ochenta, el partido radical podría definirse como de una identidad fuertemente marcada por una concepción liberal de la política y por una

---

256 Un análisis desde este enfoque debiera ser extendido a otros ministerios u a otras dependencias inclusive de rango inferior al ministerial, pero también proclives a la relaciones más o menos estrechas con grupos influyentes, tales como el ministerio de Cultura y Educación, la secretaría de Culto, la secretaría de Industria o la hoy secretaría de Agricultura y Ganadería.

257 Véase DEL CAMPO, Hugo, Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable, CLACSO, Buenos Aires, 1983; TORRE, Juan Carlos, Los sindicatos en el gobierno 1973/76, CEAL, Buenos Aires, 1989.

actitud de confrontación hacia las corporaciones: buena parte de los funcionarios de los primeros gabinetes de Alfonsín venían de la traumática experiencia de la época de Illia y, por lo tanto, habían acusado el hostigamiento y la crítica del sindicalismo, por otra parte, el mismo candidato de la UCR había señalado a la "burocracia sindical" como uno de sus principales blancos en la campaña de 1983. Por el contrario, el peronismo adscribía a una concepción movimientista de la política, reconocía a las organizaciones obreras como la "columna vertebral" del movimiento justicialista y se mostraba, como lo señalaba su acuerdo inicial con el grupo Bunge & Born, más proclive a anudar alianzas selectivas -incluyendo designaciones en la esfera del gobierno nacional- con los grupos de interés.

El cuadro 25 proporciona cierta información básica sobre la presencia de ministros con vínculos con el sindicalismo en la cartera de Trabajo y Seguridad Social entre 1946 y 1999. Hasta 1983, el fenómeno parece seguir la línea de confrontación "peronismo-antiperonismo": ministros sindicalistas durante los gobiernos peronistas y funcionarios sin vinculación con los sindicatos en las administraciones militares o civiles de signo opuesto (con una sola excepción bajo la administración de Frondizi).

Esta observación no merece mayor comentario que el de ser una de tipo esperable: entre el 17 de octubre de 1945 y la derrota militar en Malvinas la política criolla se dividió de modo tajante entre una orientación que construyó una relación simbiótica con las organizaciones sindicales y otra que identificó a los sindicatos como expresión directa de su principal adversario.

Desde 1983, en cambio, se registra una importante variación en el cuadro, ya que: a) tanto gobiernos peronistas como no peronistas (los encabezados por Menem y Alfonsín, respectivamente) designan como ministros de Trabajo a personas con cierta vinculación con el sindicalismo, b) durante los diez años de gobierno peronista, la presencia de gremialistas en la cartera laboral es compartida con funcionarios que no poseen ningún tipo de experiencia en ese tipo de actividad (ni siquiera la de ser asesores o representantes legales de alguna organización sindical), y c) la aparición de sindicalistas al frente del ministerio de trabajo es cada vez más esporádica. El cambio no es tajante, sino gradual, y esta variación parece responder a un complejo de distintos factores: a) la gradual disolución del tradicional conflicto "peronismo-

antiperonismo", b) la "desindicalización" del peronismo y c) la pérdida de poder del sindicalismo en la política argentina[258].

La disolución de la oposición "peronismo-antiperonismo" comienza en la presidencia de Alfonsín y se completa bajo la de Menem. Para el primer caso, y circunscribiéndose sólo a la cartera laboral, basta señalar como ejemplo que el primer ministro de Trabajo, Antonio Mucci, era un gremialista gráfico estrechamente ligado a Germán López, el dirigente radical que encabezaba el sector más duro hacia el sindicalismo, mientras que cuatro años más tarde el mismo puesto pasaba a manos de Carlos Alderete, secretario general de la Federación de Luz y Fuerza y llevaba al ministerio asesores legales y dirigentes de extracción gremial[259]. Para el segundo, el nombramiento como ministro de Trabajo de José Armando Caro Figueroa, ya funcionario en la misma área durante el gobierno de Alfonsín[260].

---

258 Para un tratamiento más amplio de estos procesos, véase GAUDIO, Ricardo & THOMPSON, Andrés, Sindicalismo peronista-gobierno radical, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1990; McGUIRE, James W., Peronism without Perón. Unions, Parties, and Democracy in Argentina, Stanford University Press, Stanford, California, 1997; LEVITSKY, Steven, *"From Labor Politics to Machine Politics. The De-Unionization of Urban Peronism, 1983-1997"*, paper presentado en el XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), 24-26 septiembre de 1998.

259 Germán López, dueño de un estilo confrontativo e inflexible hacia el sindicalismo, se había desempeñado como Director Nacional de Trabajo y Acción Social de la Revolución Libertadora, y como Subsecretario de Trabajo durante el gobierno de Arturo Illia. Al ministro Mucci, lo acompañaba como Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social Enrique Rabinovitz Hantover quien, al igual que López, había sido funcionario en la cartera laboral entre 1956 y 1958 y entre 1963 y 1966. A Carlos Alderete, en cambio, lo acompañaban como funcionarios Julio Chavarría (asistente legal de la CGT y de la UOM), Horacio D. J. Ferro (coautor de la ley 14250 de convenciones colectivas de trabajo y asesor de varios gremios), Jorge Quitegui (abogado laboralista y consejero letrado de diferentes gremios), Gustavo José Cavallero (asesor laboral de la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza -FATLYF-), y el ex-dirigente gremial Félix Pérez (en los 60 y 70, Secretario General de FATLYF, cargo al que renunció en 1975, al ser designado Administrador General de la empresa estatal Agua y Energía Eléctrica). Estos hombres ocuparon, respectivamente, los cargos de, Secretario de Trabajo, Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social, Subsecretario Técnico y de Coordinación Administrativa y Subsecretario de Trabajo; todos ellos, excepto Quitegui que falleció en el cargo, dejaron el ministerio tras la renuncia de Alderete.

260 José Armando Caro Figueroa fue subsecretario Técnico y de Coordinación Administrativa en el ministerio de Trabajo y Seguridad Social entre diciembre de 1985 y abril de 1986, cuando pasó a revistar como subsecretario de Trabajo en la misma cartera hasta enero de 1987. En mes y hasta abril de 1987 se desempeño como secretario de Trabajo. Entre abril de 1987 y octubre del mismo año fue secretario de Desarrollo Regional en el ministerio de Economía.

Cuadro 25b
Presencia ministros con vínculos con el sindicalismo en la cartera de Trabajo y Seguridad Social 1946-1999 (en porcentajes)

	Vínculo con sindicatos		
	No	Sí	
Gobierno		Dirigente	Abogado o Asesor
Perón	-	100	-
Revolución Libertadora	100	-	-
Frondizi	80	20	-
Guido	100	-	-
Illia	100	-	-
Revolución Argentina (a)	100	-	-
Cámpora-Perón-Isabel	-	100	-
Proceso	100	-	-
Alfonsín	40	60	-
Menem	50	16,6	33,3

(a) Durante la llamada Revolución Argentina (1966-1973), la cartera de Trabajo se unificó con la de Economía.
Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

El cuadro 26 presenta algunos datos adicionales sobre los ministros de Trabajo y Seguridad Social vinculados al sindicalismo (actuación previa, sindicato, orientación política y presidencia). A partir de la información proporcionada puede concluirse que no ha existido un sindicato estratégico dentro de las organizaciones obreras con peso decisivo en la designación del ministro respectivo y, también, pueden encontrarse ciertos datos que apoyan la tesis de la progresiva "desindicalización del peronismo"[261]. En efecto, no sólo la mitad de los ministros

261 En su etapa formativa y aun durante las dos primeras presidencias de Perón, el partido peronista funcionó como un mero instrumento electoral, como una herramienta auxiliar del "movimiento" justicialista (en el cual, según el propio Perón, los sindicatos constituían la "columna vertebral"). El exilio de Perón y la proscripción electoral del PJ impuestos por parte de los militares (1955-1973), contribuyeron a consolidar las características fundacionales del partido y, sobre todo, su condición subordinada respecto de los sindicatos. Con la democracia instaurada en 1983, tanto radicales como peronistas atravesaron un importante proceso de renovación partidaria que cambió ciertos aspectos organizativos y el modo de encarar la competencia política en el nuevo régimen político. A diferencia del radicalismo, la renovación en el PJ fue tardía, extensa y bastante traumática. En 1983 los sindicalistas liderados por el metalúrgico Lorenzo Miguel consiguieron imponer el postulante a la presidencia de la nación y lograron un número importante de candidaturas de distinto nivel (i.e. postulantes a gobernador, senador y diputado nacional), pero tras la derrota de aquél, se desató una disputa por el control de la organización entre los "*ortodoxos*" (los dirigentes sindicales comandados por Lorenzo Miguel y algunos políticos tradicionales como Herminio Iglesias) que retenían los puestos claves dentro del partido y los "*renovadores*" (un grupo de dirigentes políticos que pugnaba por un *aggiornamento* del PJ a los nuevos tiempos políticos, entre los cuales se encontraban Antonio Cafiero, Carlos Menem, José Manuel de la Sota y José Luis Manzano) que reclamaban la necesidad de dar al electorado una inequívoca señal de compromiso del PJ con la democracia y, a nivel interno, una reforma en el mecanismo de selección de los candidatos partidarios (cambiar la designación indirecta vía congreso partidario por el voto directo de los afiliados. La contienda entre los dos grupos se prolongó durante un par de años. La pelea fue dura y finalizó con la victoria de la renovación, cuyos dos dirigentes principales, Cafiero y Menem, compitieron por la candidatura a presidente en julio de 1988. Este proceso de progresiva pérdida de poder sindical al interior del PJ, cuyas

de Trabajo de Menem no tuvieron vínculo alguno con los sindicatos, sino que de los ligados de algún modo con las organizaciones obreras dos fueron asesores jurídicos de los gremios y sólo uno sindicalista (y el último de todos los ministros de Trabajo de Menem ha sido un empresario).

Por último, el cuadro 27 presenta información adicional sobre este fenómeno y, también, sobre la continua pérdida de poder de los sindicatos, en este caso en la arena legislativa[262].

En conclusión, para el ministerio de Trabajo la "norma" de titulares de esta cartera provenientes de las filas sindicales: a) sólo se aplicó a rajatabla para los gobiernos peronistas entre 1946 y 1973, y b) desde entonces parece ser una cada vez más en desuso, aun para gobiernos de extracción peronista.

---

derivaciones prosiguieron durante las presidencias de Menem, es el que aquí denominamos como "desindicalización" del peronismo.

262 Sobre la pérdida de poder sindical en la arena parlamentaria, véase *"Decrece la influencia gremial en el Congreso"*, en La Nación, 14 de septiembre de 1991, LABORDA, Fernando, *"Cede en Diputados el poder sindical"*, en La Nación, 16 de mayo de 1993; LABORDA, Fernando, *"Retrocede el poder sindical en Diputados"*, en La Nación, 6 de octubre de 1993; y RIOS, Ricardo, *"El último de los mohicanos. Cae la presencia sindical en el congreso"*, en Clarín, 27 de septiembre de 1999. También resulta de interés, FRAGA, Rosendo, *"Los empresarios quieren legislar"*, en Clarín, 18 de abril de 1997.

Cuadro 26
Ministros de Trabajo y Seguridad Social vinculados al sindicalismo según actuación previa, sindicato y presidencia

Nombre	Actuación previa	Máximo cargo alcanzado	Año	Sindicato	Orientación política	Presidencia
José María Freire	Dirigente	Sro. gral. CGT	s.d.	Obreros del Vidrio	Peronista	Perón
Alejandro Giavarini	Dirigente	s.d.	s.d.	Ferroviarios	Peronista	Perón
Alfredo Allende	Dirigente	Secretario general	1957-58	Empleados del Seguro	No Peronista	Frondizi
Ricardo Otero	Dirigente	Secretario general	1970	Metalúrgicos	Peronista	Cámpora-Perón-Isabel
Cecilio Conditi	Dirigente	s.d.	s.d.	Estatales	Peronista	Isabel
Carlos Ruckauf	Dirigente	Sro. gral. adjunto	1969-72	Empleados del Seguro	Peronista	Isabel
Miguel Unamuno	Dirigente	s.d.	s.d.	Bancarios	Peronista	Isabel
Antonio Mucci	Dirigente	s.d.	s.d.	Gráficos	No Peronista	Alfonsín
Hugo Barrionuevo	Dirigente	Secretario general	1963-84	Fideeros	No Peronista	Alfonsín
Carlos Alderete	Dirigente	Secretario general	s.d.	Luz y Fuerza	Peronista	Alfonsín
Jorge Triacca	Dirigente	Sro. gral. adjunto	1969	Plásticos	Peronista	Menem
Rodolfo Díaz	Asesor	--	--	Varios	Peronista	Menem
Enrique Rodríguez	Asesor	--	--	Varios	Peronista	Menem

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 27
Peronismo y presencia gremial en la Cámara de Diputados de la Argentina 1983-1999

	1983-85	1985-87	1987-89	1989-91	1991-93	1993-95	1995-97	1997-99
Bloque de diputados PJ	111	101	105	120	120	128	130	118
Diputados Gremialistas	35	28	26	23	18	10	6	5
% sobre diputados PJ	31,5	27,7	24,8	19,2	12,5	7,8	4,6	4,2
% sobre total Cámara	13,8	11	10,2	9	7	3,9	2,3	1,9

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

4.4 Fuerzas armadas, presidentes y ministros.

Este último y breve punto presenta y analiza cierta información sobre el proceso de selección ministerial y el perfil de los ministros en: a) los regímenes autoritarios instaurados a partir de golpes de Estado encabezado por los militares, y b) el o los ministerios encargados de la defensa nacional, en todo tipo de régimen político. Este apartado temático se justifica por la activa presencia de los militares en la vida política de nuestra república, tanto cuando promovieron la instalación de gobiernos de facto y apoyaron su gestión involucrándose más o menos directamente, como en los gobiernos constitucionales. En otras palabras, desde la irrupción política directa de las fuerzas armadas en 1930, éstas se han convertido en un factor que no puede ser desdeñado al momento de analizar las designaciones ministeriales, independientemente del tipo de régimen político vigente[263].

En este comentario se ha considerado como participación militar en los gabinetes a todos los ministros que han registrado una clara pertenencia a la institución castrense, tanto aquellos en actividad como los que se encontraban retirados al momento de su designación.

Este criterio proporciona una idea bastante aproximada del fenómeno bajo estudio, aunque por cierto no completa (usualmente muchos ministros civiles también fueron designados por influencia directa de las fuerzas armadas, pero tal situación es imposible de ponderar con las fuentes de información disponible).

Asimismo, debe señalarse que la información sobre las carteras militares incluye las sucesivas modificaciones en la organización estatal del área, cuya evolución es la siguiente. La primera ley de ministerios (la 80 de 1856) creó el ministerio de "Guerra y Marina", el que se dividió en las carteras de "Guerra" y de "Marina" en 1898 cuando el congreso sancionó la ley 3727. En 1949, la ley 13529 organizó cuatro ministerios militares, "Ejército", "Marina", "Aeronáutica" y "Defensa Nacional", pero esta última cartera desapareció en 1954 con la sanción de la ley 14303. La ley 14439 de 1958 volvió a organizar un ministerio único, el de "Defensa Nacional", y suprimió el resto de las carteras militares y, por último, la denominada

263 Para ampliar sobre este tema, véase GARCÍA DELGADO, Daniel & STILETANO, Marcelo, *"La participación de los militares en los nuevos autoritarismos: la Argentina del "proceso" (1976-1983)"*, en Opciones Nro. 14, CERC, Santiago de Chile, mayo-agosto de 1988, y ROMERO, Raúl José, Fuerzas Armadas. La alternativa de la derecha para el acceso al poder (1930-1976), Editorial Nueva Mayoría, Buenos Aires, 2001 (1era. edición 1998).

uniformados en los regímenes democráticos[265]. Para el caso argentino, los registros de titularidad civil en las carteras militares son más bien erráticos. Presencia absoluta de militares al frente de estos despachos desde 1930 hasta 1958, con independencia del tipo de régimen y, desde entonces -y a excepción del "Proceso"- una participación principalmente civil, también poco vinculada a la vigencia de un régimen autoritario o democrático. La notoria presencia de uniformados en estos despachos entre 1930 y 1958, encuentra apoyo en dos razones: a) la tradición inaugurada hacia principios de siglo de nombrar a militares -inclusive en actividad- al frente de las carteras encargadas de sus asuntos (como se ha señalado, costumbre sólo quebrada durante la primera presidencia de Yrigoyen), b) presidentes de extracción castrense no sólo al frente de los gobiernos civiles, sino durante gran parte de los gobiernos civiles (Justo y Perón, aproximadamente la mitad del tiempo de este periodo). No parecen existir, en cambio, claros y uniformes factores explicativos para los vaivenes registrados entre 1958 y 1983.

---

265 Para un estudio comparado, véase STEPAN, Alfred, Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado, Planeta, Buenos Aires, 1988. Y AGÜERO, Felipe, *"The Military and the Limits to Democratization in South America"*, en MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo & VALENZUELA, J. Samuel (eds.), Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Indiana), 1992. Para una reseña sobre el perfil de algunos de los ocupantes de las carteras militares y sus implicaciones para la política hacia las fuerzas armadas nacionales entre principios del siglo XX y 1966, véase FRAGA, Rosendo, *"Los coroneles que mandaron el Ejército"*, en La Nación, 29 de octubre de 1992.

Cuadro 28
Participación de militares en gabinetes de gobiernos de facto
(en % sobre ministros designados)

Presidente de facto	Denominación régimen	Participación de militares
J.F. Uriburu		20
"Golpe del '30"		**20**
Ramírez		73,33
Farrell		60
"Golpe del '43"		**65**
Lonardi		33,33
Aramburu		26,47
"Revolución Libertadora"		**28,57**
Onganía		5,5
Levingston		33,33
Lanusse		18,5
"Revolución Argentina"		**17,54**
Videla		72,2
Viola		42,85
Galtieri		30
Bignone		16,6
"Proceso"		**44,44**

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

Cuadro 29
Titularidad civil de las carteras militares 1916-1999
(en porcentaje sobre el total de ministros designados)

Ciclo político	Periodo	Tipo de régimen	Titularidad civil
Radicalismo	1916-30	Civil	37,5
Golpe del 30	1930-32	Militar	0
Década Infame	1932-43	Civil	0
Golpe del 43	1943-46	Militar	0
Peronismo	1946-55	Civil	0
Revolución Libertadora	1955-58	Militar	0
Péndulo cívico militar	1958-66	Civil	75
Revolución Argentina	1966-73	Militar	100
Cámpora-Perón-Isabel	1973-76	Civil	100
Proceso	1976-83	Militar	33,33
Nueva Democracia	1983-99	Civil	100

Elaboración propia sobre información extraída de las fuentes citadas en el anexo I.

6- A modo de conclusión

En esta tesis nos propusimos una serie de objetivos generales y específicos. Los objetivos generales fueron, tal como lo indicamos en la presentación de este trabajo, los de resaltar la centralidad del poder ejecutivo en las democracias contemporáneas; describir someramente los avances en el estudio de este poder público, señalando los principales enfoques analíticos, sus logros, limitaciones y obras y autores más representativos; presentar una reseña conceptual histórico-comparativa del poder ejecutivo en cuanto a su forma de designación y duración del mandato, organización, estructura y diseño, y atribuciones o funciones asignadas.

En los capítulos segundo y tercero abordamos extensamente estas cuestiones, suministrando un panorama completo, sistemático y actualizado de estos tópicos. Estas secciones brindan un cuadro general sobre paradigmas, aportes y autores más relevantes, constituyendo una amplia y consistente introducción a los objetivos específicos fijados para esta investigación.

En este sentido, puede señalarse las siguientes contribuciones como las más prominentes de estos capítulos de la tesis. Respecto del capítulo segundo, por un lado, la evaluación crítica de los estudios sobre las instituciones ejecutivas en el mundo occidental y, por el otro, la presentación de una discusión general sobre los distintos enfoques para el análisis del poder ejecutivo, sus alcances, sus ventajas y desventajas metodológicas, sus vacíos teóricos y empíricos, y sus cultores más destacados. A su vez, el capítulo tercero se destaca por proporcionar una visión integrada de distintos aspectos del poder ejecutivo, que engloba a sus formas históricas y actuales más reconocidas y difundidas.

Por su parte, como objetivos específicos de esta investigación identificamos el análisis y el estudio de la institución ministerial argentina, de su organización y sus funciones, de su evolución en el tiempo y del perfil de sus ocupantes, puesto que a nuestro entender constituye una cuestión capital para comprender el funcionamiento del gobierno en nuestro país y, al mismo tiempo, un primer paso ineludible para quienes se proponen adentrarse en el análisis de la administración y las políticas públicas en esta nación. Este tema, tal como lo señalamos en la presentación de esta tesis, ha sido frecuentemente desatendido por los distintos especialistas del área, sea desde una perspectiva jurídico-administrativa, histórica o politológica, o bien, ha sido objeto de descripciones basadas en tipos ideales, en impresiones generales sin demasiado

sustento empírico por parte de los principales protagonistas del debate "parlamentarismo vs. presidencialismo".

En este sentido, el capítulo cuarto de este trabajo presenta un detalle de la evolución de la presidencia argentina, especialmente en relación con la organización ministerial y propone una conceptualización correspondiente al papel de los ministros en nuestro país bajo diferentes diseños presidenciales y regímenes políticos. En esta dirección, el capítulo brinda información básica sobre interrogantes tales como ¿qué lugar ocupa el ministerio nacional en nuestra forma de gobierno?, ¿cuáles han sido las transformaciones organizativas y políticas de esta institución a lo largo del tiempo?, ¿cuáles habrían sido las causas de dichos cambios?, ¿qué relaciones podrían establecerse entre formas de organización ministerial y diferentes regímenes políticos?, ¿cómo habrían incidido distintos esquemas de funcionamiento del presidencialismo argentino sobre el papel y la importancia de los asistentes inmediatos del jefe ejecutivo?

El desarrollo de este capítulo propone comparaciones sincrónicas y diacrónicas. Por ello, la sección comienza con la presentación del modelo estadounidense, el origen de los secretarios de la presidencia norteamericana y su evolución posterior. En forma particular sobre el tema que nos ocupa, este capítulo sigue un eje argumental estructurado sobre distintas evoluciones y prácticas políticas que, a nuestro entender, transformaron de modo significativo la naturaleza de la institución ministerial argentina. Esta mutación, tal como lo señalamos en esta sección, está estrechamente vinculada al desarrollo del presidencialismo argentino, al pasaje por distintos regímenes políticos, pero también, a una dinámica interna que condiciona de forma decisiva sus cambios. De este modo, remarcamos como cuestiones centrales de la evolución ministerial:

a) la explícita intención de los constituyentes argentinos de crear un ministerio con un papel específico, en notorio contraste con el lugar asignado a los secretarios de departamento en el modelo estadounidense,

b) el funcionamiento de este ministerio como un auténtico órgano de contrapeso al poder presidencial durante las presidencias fundadoras y en el llamado Orden Conservador. Este equilibrio se manifiesta en prácticas institucionales y para-institucionales tales como: la convocatoria a integrar el ministerio a figuras políticas prominentes no siempre alineadas con el presidente, el protagonismo de los ministros en la política de gobierno expresado palmariamente en la iniciativa legislativa, los "acuerdos de ministros", y la activa participación de los ministros en la vida parlamentaria,

c) el progresivo aumento de la dependencia ministerial respecto del presidente con la llegada de la democratización política y, especialmente, con la irrupción de liderazgos políticos fuertes, como los de Yrigoyen y Perón,

d) la retracción de la actividad ministerial respecto del congreso, también a partir de la ampliación del derecho de sufragio y la emergencia de liderazgos presidenciales descollantes,

e) la aceptación, tanto en las disposiciones normativas en las prácticas gubernamentales, de una serie de modificaciones en la organización de la presidencia que consolidaron el poder de ésta *vis a vis* el de sus ministros-secretarios (i.e. cambio del ministerio constitucional por el legal, creación y jerarquización ministerial de las secretarías de Estado, reforzamiento del *staff* presidencial), y

f) la reforma constitucional de 1994 introduce una nueva institución, el jefe de gabinete de ministros e inserta o modifica una importante serie de disposiciones que afectan las relaciones presidente-ministros y ejecutivo-legislativo; sin embargo, y a pesar de los objetivos de algunos de los protagonistas de esta reforma, las modificaciones introducidas y su potencial evolución no parece quebrar sustancialmente el desarrollo descripto.

Por último, el capítulo cuarto delinea una serie de aspectos de la institución ministerial durante las gestiones de Raúl Alfonsín (1983-1989) y Carlos Menem (1989-1999); y presenta un aporte crítico a la bibliografía sobre el papel y el desempeño de gabinetes en diseños presidenciales. El enfoque aquí adoptado se concentra fundamentalmente en la pregunta ¿cuál ha sido el perfil político de los ministros? La respuesta a este interrogante, a diferencia del capítulo anterior, no presenta un desarrollo evolutivo, sino que está estructurada en cinco divisiones temáticas, que se ocupan respectivamente de analizar los ministros, el gobierno y la política territorial; la estabilidad y la experiencia ministerial; el perfil ministerial, la carrera ministerial y el ministerio como trampolín hacia la presidencia; el gobierno y los grupos de interés (en relación con la cartera de Trabajo); y las fuerzas armadas y su participación en las carteras ministeriales. Esta división, sin embargo, no descuida la comparación histórica y numerosas referencias de este tipo están presentes en cada una de estas secciones.

Como principales observaciones y conclusiones parciales de este capítulo pueden señalarse sumariamente las siguientes.

En primer lugar, la importante influencia del "factor regional" ("Buenos Aires" o "Interior") en la integración del gabinete nacional que, combinada con la "experiencia previa" de los presidentes, puede inclusive ser utilizado para predecir con bastante aproximación la provincia de proveniencia de los ministros. En este aspecto, la Argentina registra ciertas

semejanzas con otros casos de organización política federal o de notorias diferencias etnoculturales o territoriales.

Segundo. La inestabilidad ministerial es habitual en distintas etapas históricas de la Argentina, pero en todas ellas es común la existencia de contextos político-institucional y económico críticos, por lo que puede sostenerse que los cambios en el gabinete tienden a ser utilizados por los presidentes vernáculos como una respuesta a las "turbulencias" del ambiente..

Tercero, a contramano de lo sostenido por ciertos estudiosos, en nuestro país la estabilidad ministerial no siempre se ha correspondido con una evaluación positiva -en términos de eficacia- de los gabinetes presidenciales.

En cuarto lugar, a partir del análisis de la estabilidad ministerial en las tres carteras principales (Relaciones Exteriores, Economía e Interior, observamos que: 1) la inestabilidad de los ministros de Economía es mayor que las de sus pares de Relaciones Exteriores e Interior (excepto durante 1916 y 1930 -donde fue igual- y entre 1946 y 1955), y 2) la estabilidad de los cancilleres es mayor respecto de la de los ministros de Economía e Interior (a excepción del período de la 1946-1955); esta diferencia en la estabilidad intraministerial alcanza registros similares en otro país presidencial como los Estados Unidos.

Quinto. En la gestión de los ministros están presentes distintas "reglas no escritas", entre ellas, y vinculada a la estabilidad ministerial, la que establece que los presidentes aceptan sin reparos la solicitud de los potenciales ministros de reservarse la facultad exclusiva de nombrar a ciertos futuros secretarios y subsecretarios bajo su órbita (a pesar de que la decisión formal de tales actos se le adjudique finalmente al jefe del ejecutivo). Este tipo de "reglas no escritas" es un fenómeno de magnitud variable, cuya vigencia difiere según el presidente en ejercicio pero, de todos modos, constituye un tema cuyo análisis debe ser profundizado.

Sexto. En las democracias presidenciales competitivas los cargos en el gabinete pueden ser ocupados por todo tipo de personas pero, a diferencia de los gobiernos parlamentarios, la forma de gobierno presidencial presenta un esquema de poder que desalienta la aceptación de un puesto ministerial por parte de aquellos líderes que ambicionan el "premio mayor", la presidencia, y están dispuestos a competir por él sin atar su fortuna a la de otros dirigentes. En consecuencia, es esperable que el "perfil ministerial promedio" de los gabinetes presidenciales esté por debajo del de un político profesional de "primera línea".

Séptimo. La descripción de ciertos especialistas referida a la escasa experiencia política y/o administrativa de los integrantes de los gabinetes presidenciales es, cuanto menos, bastante relativa cuando se la coteja con casos como el argentino, aún en períodos de transición democrática. Los gabinetes presidenciales de la "nueva democracia argentina" proporcionan evidencia que contraste con esta descripción general. Para la presidencia de Alfonsín y para la primera de Menem, la experiencia ministerial previa en cargos públicos más continuada es la de diputado nacional, mientras otro tipo de experiencia que alcanza registros significativos respecto de los demás en las tres presidencias (la de Alfonsín y las dos de Menem) es la de secretario o subsecretario del poder ejecutivo nacional. Distintos factores institucionales y políticos vinculados a las variaciones de régimen político, al tipo de partido político y a las características de las carreras políticas en nuestro país, proporcionan una explicación bastante consistente de estos registros.

Octavo. La citada descripción del perfil de los ministros en gobiernos presidenciales *à la* Linz tampoco reconoce importantes diferencias por cartera, mientras que sí parece haberlas en los casos empíricos, al menos en los gabinetes de Alfonsín y Menem. En efecto, parece registrarse cierta tendencia diferenciada para los nombramientos en los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía e Interior: mayor presencia de técnicos o políticos expertos en las carteras dedicadas a la política exterior y a la economía, presencia cuasi excluyente de políticos generalistas en el ministerio del Interior.

Noveno. La participación de los grupos de interés en el proceso de conformación de los gabinetes no es desconocida en el presidencialismo argentino. Distintos estudios detallan la importancia que en este aspecto, en particular en el pasado y no sólo en relación con el ahora inexistente ministerio de Agricultura, ha tenido la Sociedad Rural Argentina. En cuanto al último medio siglo, a la influencia del trabajo organizado y sólo para el ministerio de Trabajo la "norma" de titulares de esta cartera provenientes de las filas sindicales: 1) sólo se aplicó a rajatabla para los gobiernos peronistas entre 1946 y 1973, y 2) desde entonces parece ser una cada vez más en desuso, aun para gobiernos de extracción peronista.

Y, décimo. Desde 1930 y considerando al gabinete en su totalidad, existe una correspondencia importante entre una mayor participación de las fuerzas armadas en el régimen autoritario y una tendencia a designar como ministros a personal de esta institución.

Tanto en el capítulo cuarto como en el quinto las principales observaciones y conclusiones se fundan en evidencia empírica obtenida a partir de un minucioso trabajo de

investigación para el cual se recurrió a numerosas fuentes de datos (las cuales se pueden consultar en el apéndice respectivo). Este es quizá la más valiosa contribución de esta tesis, tanto por el esfuerzo empeñado en la construcción de cuadros y gráficos como por su potencial provecho para otras conclusiones aquí no expuestas, para su eventual uso por otros investigadores o como posible disparador de nuevos interrogantes.

Como último aporte, puede decirse que esta tesis proporciona pautas para una agenda de investigación futura sobre la cuestión, en tanto señala como tareas pendientes: a) la descripción y explicación del proceso de formación, las condiciones para la estabilidad o el cambio, y la duración de los gabinetes presidenciales, incluyendo las restricciones formales e informales y los actores que inciden sobre la designación de los ministros por parte del presidente, y las preferencias políticas y las estrategias de los presidentes en el proceso de integración de sus gabinetes; b) la descripción y explicación de la función de los gabinetes en diseños presidenciales en cuanto a la iniciativa en el proceso de gobierno (generación de políticas públicas) y la formulación de políticas públicas (*policy making*), las relaciones entre ejecutivo y legislativo (proceso de aprobación de leyes, interpelaciones parlamentarias, asistencia de los ministros a las comisiones parlamentarias), y las relaciones entre niveles superiores e inferiores de gobierno (nación y provincias o estados en las repúblicas federales, por ejemplo).

De este modo, este trabajo cierra el tratamiento de los diferentes puntos expuestos sobre presidentes y ministros en la Argentina, los cuales, para volver a la introducción y a las palabras de Niccolò Macchiavelli, no es una cuestión de poca importancia.

Fuentes de datos

Para el caso argentino:

Los datos presentados en esta investigación pueden agruparse en dos categorías diferentes:

a) **Normas legales**: a.1) textos de las constituciones nacionales, leyes y decretos, con especial referencia a la organización del ministerio, el sistema para la elección de presidentes, diputados y senadores, y los poderes institucionales del presidente y del congreso, y a.2) debates parlamentarios correspondientes al tratamiento de estas normas por el congreso nacional o las convenciones nacionales constituyentes. Las normas analizadas han sido la Constitución de la Nación Argentina sancionada en 1853 y reformada en 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994, la Constitución de la Nación Argentina sancionada en 1949, las leyes de ministerio 80 (1856), 3727 (1898), 13529 (1949), 14121 (1952), 14303 (1954), 14439 (1958), 20524 (1973), 21431 (1976), 21959 (1979), 23023 (1983), 23930 (1991), 24190 (1992), los "decretos-leyes" 5600 (1955), 10351 (1956), y las denominadas "leyes" de ministerios 16956 (1966), 18416 (1969), 19064 (1971), 19320 (1971), 22450 (1981) y 22520 (1981). Para los debates parlamentarios se han consultado los siguientes diarios de sesiones: ley 3727 (Diputados, año 1898, tomo I, págs. 450 a 554, tomo II, pág. 7 a 16; Senado, año 1898, pág. 348 y ss. y pág. 419 y ss.), ley 13.529 (Senado, junio 30 de 1949, pág. 533 y ss. -mensaje y proyecto de ley del PEN-, junio 30 de 1949, pág. 523 y julio 1 de 1949, pág. 634 y ss. -consideración y aprobación del despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado-; Diputados, julio 6 y 7 de 1949, pág. 1427 y ss. -consideración y sanción definitiva-), ley 14.121 (Senado, 2 de junio de 1952, págs. 65 y ss. -consideración y aprobación Senado-; Diputados, 2 de junio de 1952, págs. 114 y ss. -consideración y aprobación Diputados-), ley 14.303 (Senado, 23 de junio de 1954, págs. 312 y ss. -mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo Nacional-, 23 de junio de 1954, págs. 322 y ss. - consideración y aprobación Senado-; Diputados, 24 y 25 de junio de 1954, págs. 616 y ss. - consideración y aprobación-), ley 14.439 (Diputados, 3 y 4 de junio de 1958 (sesiones especial y ordinaria), págs. 564, 596, 661 y ss. -consideración y aprobación-; Senado, 11 de junio de 1958, págs. 385 y ss. -consideración y aprobación-); ley 20.524 (Senado, 25 de julio de 1973, págs. 614 a 669 -consideración y aprobación-; Diputados, 10 de agosto de 1973, págs. 1763 a 1808 -consideración y aprobación-).

b) **Datos personales**: información sobre el lugar de nacimiento, el sexo, la edad, los estudios universitarios, doctorales y post-doctorales realizados, la filiación político-partidaria, la

actividad profesional, la trayectoria y experiencia política y partidaria, el cargo ministerial ocupado y la duración en el mismo para cada ministro en el período 1854-2000. Información similar ha sido recabada también respecto a los presidentes durante el mismo periodo.

Estos dos tipos de datos han sido obtenidos consultando distintas fuentes. Esta multiplicidad de fuentes se explica, en primer lugar, por la heterogeneidad de la información buscada, pero también por la necesidad de contar con referencias lo más fidedignas y exhaustivas posible. Es de remarcar que muchas veces la información proporcionada por las diferentes fuentes presentaba vacíos y, en otros casos, no eran del todo coincidentes. Esta situación ha obligado a realizar dos tareas adicionales: primero, integrar en un registro único toda la información disponible y, luego, confrontar y corroborar cada uno de los datos proporcionados según criterios irrefutables. Este trabajo ha permitido, finalmente, construir bases de datos homogéneas, consistentes y casi completas. Todos estos archivos de información están disponibles para su consulta solicitándolo previamente a migueldeluca@yahoo.com.

Las fuentes han sido clasificadas de la siguiente manera:

a. Documentos y publicaciones oficiales.
b. Dependencias públicas.
c Instituciones no oficiales.
d. Artículos de la prensa escrita (diarios y revistas).
e. Compilaciones biográficas o de acontecimientos.
f. Autobiografías, biografías, memorias y libros de difusión periodística.
g. Entrevistas personales y cuestionarios por correo o fax.
h. Datos presentados por otros autores.
i. Otros

a. Documentos y publicaciones oficiales.

Boletín Oficial de la República Argentina

Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Diario de Sesiones del Honorable Senado de la Nación.

Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994.

Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional de la República Argentina, Secretaría de la Función Pública, INAP, Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones, 1996.

b. Dependencias públicas.

Dirección de Información Parlamentaria, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Oficina de Informes Legislativos -Departamento Editorial- del Boletín Oficial de la República Argentina.

c Instituciones no oficiales.

Archivo Histórico y Centro de Documentación de la Unión Cívica Radical.

Archivo Diario Clarín.

Archivo Diario Ambito Financiero.

Archivo Diario Página 12.

d. Artículos de la prensa escrita (diarios y revistas).

Clarín, La Nación, Página 12, El Cronista Comercial, La Prensa y Ambito Financiero (diarios), Somos, Gente y Noticias (revistas).

Clarín http://www.clarin.com.ar
La Nación http://www.lanacion.com.ar
Página 12 http://www.pagina12.com.ar
Ámbito Financiero http://www.ambitoweb.com

e. Compilaciones biográficas o de acontecimientos.

- ARGENTO, Analía & GERSCHENSON, Ana, Quién es quién en la política argentina, Perfil, Buenos Aires, 1999.

- CORKE, Bettina (editora en jefe), Who's Who In Latin America: Government, Politics, Banking & Industry, volumen I: South America, Norman Ross Publishing, Nueva York, 1997, 4ta. Edición.

- GARCÍA, César Reinaldo, Historia de los Grupos y Partidos Políticos de la República Argentina desde 1810 a 1983, Sainte Claire Editora, Buenos Aires, 1983.

- GRAHAM-YOOL, Andrew, De Perón a Videla, Legasa, Buenos Aires, 1989.

- NOGUÉS, Germinal, Diccionario biográfico de políticos argentinos, Planeta, Buenos Aires, 1989.

- QUIRÓS, Carlos, Guía Radical, Galerna, Buenos Aires, 1986.

- SANGUIAO, Osvaldo J., Diccionario Político (Ministros), Editorial Platero, Buenos Aires, 1980.

- SANGUIAO, Osvaldo J., Diccionario de Ministros (de Urquiza a Menem), Editorial Dunken, Buenos Aires, 1998 (segunda edición, revisada y puesta al día).

- SINATRA, Mauricio & VELEZ, Mónica, Quorum: Perfil de los Legisladores, Grupo de Comunicación, Buenos Aires, 1994.

f. Autobiografías, biografías, memorias y libros de difusión periodística.

- AZARETTO, Roberto, Federico Pinedo. Político y economista, Emecé, Buenos Aires, 1998.

- BABINI, Nicolás, Frondizi. De la oposición al gobierno, Editorial Celtia, Buenos Aires, 1984.

- BRAUN MENÉNDEZ, Armando, Roca. Las dos presidencias, Emecé, Buenos Aires, 1990.

- CERUTTI, Gabriela, El Jefe. Vida y obra de Carlos Saúl Menem, Buenos Aires, 1994 (1era. edición 1993).

- COLUMBA, Ramón, El Congreso que yo he visto, Editorial Columba, Buenos Aires, 1988.

- DAIHA, Alejandra & HAIMOVICHI, Laura, Menem y su entorno, Puntosur, Buenos Aires, 1989.

- FERRARI, Alberto & HERRERA, Francisco, Los Hombres del Presidente, Ediciones Tarso, 1987.

- FRAGA, Rosendo, El general Justo, Emecé, Buenos Aires, 1993.

- FRAGA, Rosendo, El hijo de Roca, Emecé, Buenos Aires, 1994.

- LEUCO, Alfredo & DÍAZ, José Antonio, Los herederos de Alfonsín, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1987.

- LEUCO, Alfredo & DÍAZ, José Antonio, El heredero de Perón. Menem entre Dios y el Diablo, Planeta, Buenos Aires, 1989.

- LUNA, Félix, Alvear, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.

- Mc ADAM, Andrew, Antonio F. Cafiero: el renovador, Corregidor, Buenos Aires, 1996. Con la colaboración de Roger GRAVIL.

- MORALES SOLÁ, Joaquín. Asalto a la ilusión. Historia secreta del poder en la Argentina desde 1983, Planeta Buenos Aires, 1992 (1era. edición 1990).

- SANTORO, Daniel, El hacedor. Una biografía política de Domingo Cavallo, Planeta, Buenos Aires, 1994.

- STORANI, Conrado, Les doy mi palabra...50 años en la política al servicio del país, Ediciones ASTRO, Buenos Aires, 1990.

g. Entrevistas personales y cuestionarios por correo o fax.

Raúl Alfonsín, Gustavo Beliz, Claudia Bello, José Armando Caro Figueroa, Juan Manuel Casella, Carlos Corach, Ricardo Gil Lavedra, Jorge Maiorano, Alberto Mazza, Enrique Nosiglia, Avelino Porto, Jorge Presman, Enrique Rodríguez, Jesús Rodríguez, Carlos Ruckauf, Juan Vital Sourrouille, Adolfo Stubrin, Luis Stuhlman, Facundo Suárez Lastra, Rodolfo Terragno.

h. Datos presentados por otros autores.

- BLONDEL, Jean, Government Ministers in the Contemporary World, Sage, Londres, 1985.

- LEVITSKY, Steven, *"From Labor Politics to Machine Politics. The De-Unionization of Urban Peronism, 1983-1997"*, paper presentado en el XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), 24-26 septiembre de 1998.

- MOLINELLI, N. Guillermo, PALANZA, M. Valeria y SIN, Gisela, Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 1999.

- ROMERO, Raúl José, Fuerzas Armadas. La alternativa de la derecha para el acceso al poder (1930-1976), Editorial Nueva Mayoría, Buenos Aires, 2001 (1era. edición 1998).

- SUÁREZ, Waldino Cleto, *"El gabinete en América Latina: organización y cambio"*, en Contribuciones, año II (5), número 1 (5), KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1985.

i. Otros

Mapa del Estado argentino. Poder Ejecutivo Nacional 1999, Conciencia–Fundación Gobierno y Sociedad–Grupo Sophia–GADIS, Buenos Aires, 1999.

- MATA, Marta Libertad, *"Evolución del Estado argentino. Relevamiento del desarrollo institucional y organizacional de la Administración Pública Nacional (1853-1985)"*, INAP, septiembre de 1986.

Para el caso estadounidense:

La información presentada en esta investigación para el caso estadounidense ha sido extraída de:

a. Datos presentados por otros autores.

- JONES, Charles O., The Presidency in a Separated System, Brookings, Washington D.C., 1994.

- MACKENZIE, G. Calvin, American Government. Politics and Public Policy, Random House, Nueva York, 1986.

- MACKENZIE, G. Calvin (editor), The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Washington, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1987.

- NELSON, Michael (editor), The Presidency and the Political System, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1988, segunda edición.

- NELSON, Michael (editor), Guide to the Presidency, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1989.

- ROSE, Richard, The Postmodern President. The White House Meets the World, Chatham House Publishers, New Jersey, 1988.

- TOINET, Marie-France, El sistema político de los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994. Edición original: Le système politique des États-Unis, Presses Universitaires de France (PUF), Paris, 1987.

- WHITNAH, Donald R. (editor en jefe), Government Agencies, The Greenwood Encyclopedia of American Institutions 7, Greenwood Press, Westport & Londres, 1983.

b. Compilaciones biográficas o de acontecimientos.

- SOBEL, Robert (editor en jefe), Biographical Directory of the United States Executive Branch 1774-1989, Greenwood Press, Westport & Londres, 1990.

8 Bibliografía.

- Libros, capítulos de libros, artículos en revistas y "*papers*" o documentos de trabajo.

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de, *"Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro"*, en Dados, 31, 1, 1988.

- ACOSTA, María Elena, *"Gobierno y oposición en el Congreso durante la Presidencia de Illia (1963-1966)"*, Documento de Trabajo Nro. 120, Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, mayo de 1993.

- ACUÑA, Carlos H. & SMULOVITZ, Catalina, *"Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional"*, en ACUÑA, Carlos H. (comp.), La nueva matriz política argentina, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

- AGÜERO, Felipe, *"The Military and the Limits to Democratization in South America"*, en MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo & VALENZUELA, J. Samuel (eds.), Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Indiana), 1992.

- ALBERDI, Juan Bautista, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Editorial Plus Ultra, Colección Esquemas Políticos, Buenos Aires, 1981 (1852).

- ALFONSIN, Raúl, Democracia y consenso: a propósito de la reforma constitucional, Corregidor, Buenos Aires, 1996.

- ALFORD, Robert & FRIEDLAND, Roger, Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia, Manantial, Buenos Aires, 1991. (Edición original: Powers of Theory. Capitalism, the State, and Democracy, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

- AMES, Barry, The Deadlock of Democracy in Brazil, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2001.

- AMORIM NETO, Octavio, *"Formaçao de gabinetes presidenciais no Brasil: coaliçao versus cooptaçao"*, en Nova Económica Nro. 4 (1), 1994.

- AMORIM NETO, Octavio, *"Cabinet Formation and Party Politics in Brazil"*, paper presentado en el XIX Congreso de la Latin American Studies Association, LASA, Washington D.C., septiembre 28-30, 1995.

- AMORIM NETO, Octavio, *"Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers"*, Tesis de Doctorado, University of California, San Diego, 1998.

- BADENI, Gregorio, *"La institución ministerial"*, en El Derecho, Tomo 91, Sección Doctrina, Buenos Aires, 1981.

- BAGEHOT, Walter, The English Constitution, Fontana, Londres, 1963 (1865-1867).

- BALOYRA, Enrique (ed.), Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone, Westview Press, Colorado, 1987.

- BARTOLINI, Stefano, *"Sistema partitico ed elezione diretta del capo dello Stato in Europa"*, en Rivista Italiana di Scienza Politica, nro. 14, 1984.

- BARRA, Rodolfo C., El Jefe de Gabinete en la Constitución Nacional, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995.

- BARRESI, Mariana, *"Secretarios de Prensa en los Estados Unidos y en la Argentina"*, en DE MASI, Oscar Andrés (compilador), Comunicación gubernamental, Paidós, Buenos Aires, 2001.

- BAYLIS, Thomas A., *"Presidents versus prime ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe"*, en World Politics, volumen 48, número 3, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, abril de 1996, págs. 297 a 323.

- BENNET, Anthony J., The American President's Cabinet: From Kennedy to Bush, St. Martin's Press, Nueva York, 1996.

- BERMEJO CABRERA, José Luis, *"Orígenes del Consejo de Ministros"*, en MINISTERIO de RELACIONES con las CORTES y de la SECRETARÍA del GOBIERNO (editor), 1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno, Tecnos, Madrid, 1992.

- BIDART CAMPOS, Germán, *"El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad"*, en CARMAGNANI, Marcello (coordinador), Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1993.

- BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo, Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Madrid, 1987, 3era. edición, especialmente Parte Tercera: *"El Poder Ejecutivo"*.

- BLONDEL, Jean, *"Types of Governmental Leadership in Atlantic Countries"*, European Journal of Political Reasearch, vol. 5, 33-51, 1977.

- BLONDEL, Jean, World Leaders. Heads of Government in the Postwar Period, Sage, Londres, 1980.

- BLONDEL, Jean, The Organization of Governments. A Comparative Analysis of Governmental Structure, Sage, Londres, 1982.

- BLONDEL, Jean, Government Ministers in the Contemporary World, Sage, Londres, 1985.

- BLONDEL, Jean, Political Leadership. Towards a General Analysis, Sage, Londres, 1987.

- BLONDEL, Jean, *"Ministerial careers and the nature of parliamentary government: the cases of Austria and Belgium"*, en European Journal of Political Reasearch, vol. 16, 1988, págs. 51-71.

- BLONDEL, Jean, Comparative Government. An Introduction, Philip Allan, Londres, 1990, especialmente capítulo 18: "The national executive".

- BLONDEL, Jean, voces *"ejecutivo dual"* y *"ejecutivos"*, en BOGDANOR, Vernon (editor), Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

- BLONDEL, Jean, *"Are Ministers "Representatives" or "Managers", "Amateurs" or "Specialists"? Similarities and Differences across Western Europe"*, en KLINGEMANN, Hans-Dieter y otros (editores), Politische Klasse und politische Institutionen, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1991, pág. 187-207.

- BLONDEL, Jean, *"Executives"*, en HAWKESWORTH, Mary & KOGAN, Maurice (editores), Encyclopedia of Government and Politics, Routledge, Londres y Nueva York, 1992, volumen I, págs. 267-279.

- BLONDEL, Jean & MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (eds.), Cabinets in Western Europe, Macmillan, Londres, 1988.

- BLONDEL, Jean & MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (eds.), Governing Together. The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets, Martin's Press, Nueva York, 1993.

- BLONDEL, Jean & SUÁREZ, Waldino Cleto, *"Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista"*, en Criterio, Nro. 1853, Buenos Aires, 1981.

- BLONDEL, Jean & THIÉBAULT, Jean-Louis (eds.), The Profession of Government Minister in Western Europe, Macmillan, Londres, 1991.

- BOGDANOR, Vernon (editor), Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991. Edición original: The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions, Basil Blackwell, Oxford, 1987.

- BONIFACIO, Alberto & SALA, Eduardo, *"Diseño organizacional de la presidencia en la Argentina 1943-1983"*, INAP, Buenos Aires, s/f.

- BOTANA, Natalio, El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916, Sudamericana, Buenos Aires, 1977.

- BOTANA, Natalio, *"1880. La Federalización de Buenos Aires"*, en GALLO, Ezequiel & FERRARI, Gustavo (comp.), La Argentina del Ochenta al Centenario, Sudamericana, Buenos Aires, 1980.

- BOTANA, Natalio, *"Tradiciones e instituciones en la democracia argentina"*, en GARZÓN VALDÉS; Ernesto, MOLS, Manfred & SPITA, Arnold (comps.), La nueva democracia argentina (1983-1986), Sudamericana, Buenos Aires, 1988. (o *"Argentina: el debate constitucional"*, en Revista Vuelta Sudamericana N° 6, II, Buenos Aires, 1987).

- BOTANA, Natalio, *"El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930"*, en CARMAGNANI, Marcello (coordinador), Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1993.

- BOTANA, Natalio, *"Las transformaciones institucionales en los años del menemismo"*, en SIDICARO, Ricardo & MAYER, Jorge (comps.), Política y sociedad en los años del menemismo, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1995.

- BOTANA, Natalio & MUSTAPIC, Ana M., *"La reforma constitucional frente al régimen político argentino"*, en NOHLEN, Dieter & DE RIZ, Liliana (comps.), Reforma institucional y cambio político, CEDES-Legasa. Buenos Aires, 1991 (O *"La reforma constitucional frente al*

régimen político argentino", Documento de Trabajo Nº 101, Instituto Torcuato Di Tella-CIS, Buenos Aires, diciembre de 1988).

- BOUQUET CORLETO, Daniel, *"Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay: la reforma constitucional de 1996"*, en Revista Uruguaya de Ciencia Política Nro. 10, Fundación de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1997-98.

- BOUQUET CORLETO, Daniel; CHASQUETTI, Daniel & MORAES, Juan Andrés, Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay ¿un enfermo imaginario?, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República, Montevideo, 1998.

- BOWLES, Nigel, *"Studying the Presidency"*, en Annual Review of Political Science, Volumen 2, 1999, págs. 1-23.

- BUNCE, Valerie, *"Presidents and the Transition in Eastern Europe"*, en von METTENHEIM, Kurt, Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1997.

- BURKE, John P., The Institutional Presidency, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1992.

- BURNS, James MacGregor, The Lion and the Fox, Harcourt, Brace & Co., Nueva York, 1956.

- BURNS, James MacGregor, The Deadlock of Democracy, Prentice Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1963.

- BURNS, James MacGregor, Gobierno presidencial. El crisol de la soberanía, Editorial Limusa Wiley, México D.F., 1967. Original: Presidential Government: The Crucible of Leadership, Houghton Mifflin, Boston, 1965.

- BURNS, James MacGregor, Leadership, Harper y Row, Nueva York, 1978.

- CAETANO, Gerardo & RILLA, José, *"Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay (1942-1973)"*, en Revista Uruguaya de Ciencia Política Nro. 8, Fundación de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1995.

- CAMP RODERIC, Ai, Los líderes políticos de México, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1984.

- CAMP RODERIC, Ai, Political Recruitment across Two Centuries. Mexico, 1884-1991, University of Texas Press, Austin, 1995.

- CANTÓN, Darío, El Parlamento argentino en épocas de cambio: 1890, 1916 y 1946, Editorial del Instituto, Buenos Aires, 1966.

- CAPITANCHIK, David, *"The Israeli General Election of 1996 - Another Upheaval?"*, en Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics, volumen 31, número 4, Londres, otoño de 1996, págs. 449 a 466.

- CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo, Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI editores, México, 1987 (1969).

- CAREY, John M. & SHUGART, Matthew Soberg (editores), Executive Decree Authority, Cambridge University Press, Nueva York, 1998.

- CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, Siglo XXI editores, México D.F., 1998, decimocuarta edición (primera edición 1978).

- CARRIÓ, María Elisa; DROMI, Roberto; FRÍAS, Pedro; GIL LAVEDRA, Ricardo & QUIROGA LAVIÉ, Humberto, Interpretando la Constitución, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

- CASSAGNE, Juan Carlos, *"En torno al Jefe de Gabinete"*, en La Ley, 5 de diciembre de 1994.

- CAVALLI, Luciano, Governo del leader e regime dei partiti, Il Mulino, Bolonia, 1992.

- CAVAROZZI, Marcelo, El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1996.

- CAVAROZZI, Marcelo & GARRETÓN, Manuel Antonio (eds.), Muerte y resurrección: Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del cono sur, FLACSO, Santiago de Chile, 1989.

- CEA EGAÑA, José Luis, *"Notas sobre la presidencia y el parlamento en el Estado contemporáneo"*, en Revista de Ciencia Política, Vol. VII, N 2, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1985.

- CLOSE, David (editor), Legislatures and the New Democracies in Latin America, Lyenne Rienner, Boulder, Colorado, 1995.

- COAKLEY, John, *"Selecting a Prime Minister: the Irish experience"*, en Parliamentary affairs, 37 (4), 1984, págs. 403-417.

- COAKLEY, John, *"The selection of cabinet ministers in Ireland, 1922-1982"*, trabajo presentado en la reunión del Research Comittee sobre Elites Políticas en el XIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, IPSA, París, julio 1985.

- COLUMBA, Ramón, El Congreso que yo he visto, 1906-1943, Editorial Columba, Buenos Aires, 1988 (quinta edición).

- COLLIER, David (ed.), The New Authoritarianism in Latin America, Princeton University Press, Princeton, 1979.

- CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, Reforma Constitucional. Dictamen Preliminar, EUDEBA, Buenos Aires, 1986.

- CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, Reforma Constitucional. Segundo Dictamen, EUDEBA, Buenos Aires, 1987.

- CONSTANT, Benjamín, Principios de Política, Aguilar, Madrid, 1970.

- CORWIN, Edward S., El Poder Ejecutivo. Función y poderes-1787-1957. Atribuciones y funciones del presidente de los EE.UU. a través de la historia y el análisis de la práctica constitucional, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959. Versión original: The

President: Office and Powers, New York University Press, Nueva York, 1957, 4ta. edición revisada (1era. edición 1940).

- COTTA, Maurizio, *"Los gobiernos"*, en PASQUINO, Gianfranco (comp.), Manual de ciencia política, Alianza Editorial, Madrid, 1988. Edición original: Manuale di scienza della politica, Il Mulino, Bologna, 1986.

- CRONIN, Thomas E., The State of the Presidency, Little, Brown and Company, Boston y Toronto, 1980, 2da. edición.

- CROSSMAN, R.H.S., *"Prime Ministerial Government"*, en KING, Anthony (editor), The British Prime Minister, Macmillan, Londres, 1985, 2da. edición.

- CROZIER, Michael; HUNTINGTON, Samuel & WATANUKI, Joji, The Crisis of Democracy. Report on the gobernability of democracies to the Trilateral Commission, New York, New York University Press, 1975.

- CUNLIFFE, Marcus, American Presidents and the Presidency, McGraw-Hill Book Company, Nueva York, 1976, segunda edición revisada y ampliada.

- CHASQUETTI, Daniel J., *"Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)"*, en Revista Uruguaya de Ciencia Política Nro. 10, Fundación de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1997-98.

- CHASTENET, Jacques, El Parlamento de Inglaterra, Argos, Buenos Aires, 1947, especialmente los capítulos I, *"Nacimiento y crecimiento del parlamento en Inglaterra"*, y III, *"Desquite de la Corona"*. Título original: Le Parlament d'Angleterre, 1946.

- CHIARAMONTE, José Carlos, *"El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX"*, en CARMAGNANI, Marcello (coordinador), Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1993.

- DEHEZA, Grace Ivana, *"Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur"*, Tesis de Doctorado, Instituto Universitario Europeo, Florencia, febrero de 1997.

- DEHEZA, Grace Ivana, *"Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur"*, en NOHLEN, Dieter & FERNÁNDEZ BAEZA, Mario (eds.), El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

- DE IMAZ, José Luis, Los que mandan, El Coloquio, Buenos Aires, 1977 (11 ma. edición).

- DE LUCA, Miguel, *"Los ministros en el presidencialismo argentino: ¿"gabinete" o "entorno"?"*, ponencia presentada en el I Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, SAAP, Huerta Grande, Córdoba, noviembre de 1993.

- DE LUCA, Miguel, *"Leyendo a Juan Linz"*, en Ciencias Sociales, Nro. 31, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, septiembre de 1997.

- DE LUCA, Miguel, *"Los ejecutivos"*, en ORLANDI, Hipólito (compilador), Las Instituciones Políticas de Gobierno, volumen I, EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

- DE LUCA, Miguel & MALAMUD, Andrés, *"La estabilidad democrática en la Argentina de fin de siglo"*, en PINTO, Julio (comp.), Las nuevas democracias en el Cono Sur: cambios y

continuidades, Oficina de Publicaciones, Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires, 1996.

- DE LUCA, Miguel; JONES, Mark & TULA, María Inés, *"The evolution of local governance in the city of Buenos Aires"*, en MYERS, David & DIETZ, Henry (compiladores), Democratization and Changing Municipal Executive Power in Latin America: A Framework, (en prensa).

- DE RIZ, Liliana, Radicales y Peronistas: El Congreso Nacional entre 1983 y 1989, CEAL/Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, 1994.

- DE RIZ, Liliana, *"Reforma constitucional y consolidación democrática"* en Revista Sociedad N° 6, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, abril de 1995.

- DE RIZ, Liliana & SABSAY, Daniel, *"Perspectivas de modificar el sistema presidencial en Argentina"*, en NOHLEN, Dieter & FERNANDEZ BAEZA, Mario (comps.), Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. Contribuciones a un debate conceptual y comparativo, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

- DE RIZ, Liliana & SABSAY, Daniel, *"El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino"*, en NOHLEN, Dieter & FERNANDEZ BAEZA, Mario (editores), El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

- DE RIZ, Liliana & SMULOVITZ, Catalina, *"Instituciones y dinámica política: el presidencialismo argentino"*. CEDES, Documento N° 37, Buenos Aires, 1989. (También en NOHLEN, Dieter & DE RIZ, Liliana (comps), Reforma institucional y cambio político, CEDES-Legasa, Buenos Aires, 1991).

- DE SWAAN, Abram, Coalition Theories and Cabinet Formation. A study of formal theories of coalition formation applied to nine european parliaments after 1918, Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam, 1973.

- DEUTSCH, Karl W., Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino, Ediciones F.C.E. España, Madrid, 1976. Edición original: Politics and Government, Houghton Mifflin Company, Boston, 1970.

- DI PALMA, Giuseppe, To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transition, University of California Press, Berkeley, 1990.

- DODD, Lawrence C., Coalitions in Parliamentary Government, Princeton University Press, Princeton, 1976.

- DOGAN, Mattei, *"How to Become a Cabinet Minister in France"*, en Comparative Polites, volumen 12, Nro. 1, octubre 1979.

- DOGAN, Mattei, *"La sélection des ministres en Italie: dix règles non-écrites"*, en International Political Science Review, volumen 2, número 2, 1981, págs. 189-209.

- DOGAN, Mattei, *"Career Pathways to the Cabinet in France, 1870-1986"*, en DOGAN, Mattei (ed.), Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies, Westview Press, Boulder, 1989.

- DOGAN, Mattei, & MARVICK, Dwaine (eds.), Gateways to Power: Leadership Selection in Pluralist Democracies, Walter de Gruyster, Berlin y Nueva York, 1988.

- DOWNS, Anthony, Teoría Económica de la Democracia, Aguilar, Madrid, 1973 (versión original: An Economic Theory of Democracy, Harper & Row, Nueva York, 1957).

- DUVERGER, Maurice, *"A New Political System Model: Semi-Presidential Government"*, en Journal of Political Research, volumen 8, número 2, 1980, págs. 165-187.

- DUVERGER, Maurice, Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1981. Versión original: Les Partis Politiques, Librairie Armand Colin, París, 1958.

- DUVERGER, Maurice, Jaque al rey, EUDEBA, Buenos Aires, 1981. Edición original: Echec au Roi, Albin Michel, Paris, 1978.

- EDWARDS III, George C. & WAYNE, Stephen (editores), Studying the Presidency, The University of Tennessee Press, Knoxville, 1983.

- EKMEKDJIAN, Miguel Angel, *"El poder ejecutivo y el gabinete ministerial"*, en VV. AA., Reforma Constitucional, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

- EPSTEIN, David F., La teoría política de "El Federalista", Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1987. Título original: The Political Theory of "The Federalist", The University of Chicago, 1984.

- ESCUDERO, José Antonio, Los orígenes del Consejo de Ministros en España, Editora Nacional, Madrid, 1979, dos tomos.

- ETCHEMENDY, Sebastián, *"Los fundamentos teóricos de los presidencialismos argentino y norteamericano: una comparación entre Alberdi y El Federalista"*, Revista AGORA, Cuaderno de Estudios Políticos Nº 8, Buenos Aires, verano de 1998. (O bien *"Los orígenes de los presidencialismos argentino y norteamericano desde la teoría política: una comparación entre Alberdi y los autores federalistas"*, Universidad Torcuato Di Tella, Documento de Trabajo Nº 27, Buenos Aires, 1995).

- EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; & SKOCPOL, Theda (eds.), Bringing the State Back In, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

- FABBRINI, Sergio, Quale democrazia, Laterza, Roma-Bari, 1994

- FABBRINI, Sergio, Il presidenzialismo degli Stati Uniti, Laterza, Roma-Bari, 1993.

- FABBRINI, Sergio, Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee, Laterza, Bari, 1999.

- FABBRINI, Sergio, Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia, Laterza, Bari, 2000.

- FABBRINI, Sergio & VASALLO, Salvatore, Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee, Laterza, Bari, 1999.

- FANELLI EVANS, Guillermo, *"El Jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional"*, en La Ley, 3 de noviembre de 1994.

- FENNO, Richard F., Jr., The President's Cabinet: An Analysis in the Period from Wilson to Eisenhower, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1959.

- FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, voz *"staff"*, en Diccionario de derecho público, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981.

- FERRANDO BADÍA, Juan (coordinador), Regímenes Políticos Actuales, Editorial Tecnos, Madrid, 1995, tercera edición corregida y aumentada.

- FERREIRA RUBIO, Delia & GORETTI, Matteo, *"La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?"*, Revista Contribuciones N° 1, KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1995.

- FERREIRA RUBIO, Delia & GORETTI, Matteo, *"Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)"*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, volumen 36, Nro. 141, IDES, Buenos Aires, abril-junio 1996.

- FINER, Samuel E., The History of Government From the Earliest Times, Oxford University Press, Oxford/New York, 1997, especialmente volumen II: *"The Intermediate Ages"* y volumen III: *"Empires, Monarchies and the Modern State"*.

- FIOROT, Dino (compilador), Studi e ricerche sulla classe politica in Italia, Argentina e Messico. Materiali per un'analisi comparata, Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pavia, CEDAM-Milani, Padua, 1991.

- - FISHER, Louis, President and Congress, Free Press, Nueva York, 1972.

- FISHER, Louis, The Politics of Shared Power. Congress and the Executive, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1981.

- FISHER, Louis, Constitutional Conflicts between Congress and President, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1985.

- FLEITAS ORTIZ DE ROZAS, Abel, *"El Jefe de Gabinete de Ministros en la Reforma Constitucional Argentina"*, en COMBELLAS, Ricardo (coordinador), El nuevo derecho constitucional latinoamericano, Editorial Panapo - Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 1996, volumen II.

- FLISFISCH, Angel, "Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales", en GODOY ARCAYA, Oscar (ed.), Cambio de Régimen Político, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1992.

- FRIEDRICH, Carl J., El hombre y el gobierno, una teoría empírica de la política, Editorial Tecnos, Madrid, 1969. Edición original: Man and His Government: An Empirical Theory of Politics, McGraw-Hill, Nueva York, 1963.

- FRIEDRICH, Carl, Teoría y realidad de la organización constitucional democrática, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1946, especialmente el capítulo XVIII: *"Jefes del ejecutivo y sistemas de gabinete"*.

- FURIÓ CERIOL, Fadrique, El Concejo y Consejeros del Príncipe, Editorial Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1993 (1559).

- GALLARDO, Roberto A. & LÓPEZ (h), Mario Justo, *"El Jefe de Gabinete en la Constitución Nacional reformada"*, en El Derecho, 20 de febrero de 1995.

- GALLO, Ezequiel, *"Un quinquenio difícil: las presidencias de Carlos Pellegrini y Luis Sáenz Peña"*, en GALLO, Ezequiel & FERRARI, Gustavo (comps.), La Argentina del Ochenta al Centenario, Buenos Aires, Sudamericana, 1980.

- GARCÍA DELGADO, Daniel & STILETANO, Marcelo, *"La participación de los militares en los nuevos autoritarismos: la Argentina del "proceso" (1976-1983)"*, en Opciones Nro. 14, CERC, Santiago de Chile, mayo-agosto de 1988.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Revolución Francesa y Administración contemporánea, Taurus, Madrid, 1981, capítulos I, II y III.

- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, El gobierno en acción. Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental, Cuadernos y debates Nº 57, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

- GARCÍA LEMA, Alberto M., La Reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional, Planeta, Buenos Aires, 1994.

- GARCÍA LEMA, Alberto M., *"La jefatura de gabinete de ministros en el proyecto de ley de ministerios"*, en La Ley, T. 1995-E, págs. 1247-1264.

- GARGARELLA, Roberto, *"Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación"*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 36 Nº 144, IDES, Buenos Aires, enero-marzo de 1997.

- GARRETÓN, Manuel, Hacia una nueva era política. Estudio sobre democratizaciones, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1995.

- GEORGE, Alexander & GEORGE, Juliette, Woodrow Wilson and Colonel House, Dover, Nueva York, 1964.

- GIADONE, Dante, *"Los ministros del poder ejecutivo"*, en La Ley, Tomo 112, Sección Doctrina, Buenos Aires, 1963.

- GODOY ARCAYA, Oscar (editor), Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990.

- GODOY ARCAYA, Oscar (editor), Cambio de Régimen Político, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1992.

- GORETTI, Matteo, *"Reformar las instituciones"*, en MUZZOPAPPA, Héctor, SMULOVITZ, Catalina & WAINFELD, Mario (comps.), Actores e instituciones. Sistema político y Constitución en la Argentina, Legasa, Buenos Aires, 1989.

- GRIFFITH, Ernest S., El sistema de gobierno de los Estados Unidos de América, Editorial Fraterna, Buenos Aires, 1986. Versión de la sexta edición revisada de The American System of Government, Methuen & Co. Ltd., Nueva York y Londres, 1983.

- HAGOPIAN, Frances, *"The Compromised Consolidation: The Political Class in the Brazilian Transition"*, en MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo & VALENZUELA, J.

Samuel (eds.), Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Indiana), 1992.

- HAMILTON, Alexander; MADISON, James & JAY, John, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1987, cuarta reimpresión de la primera impresión en castellano. Edición original: The Federalist: a Commentary on the Constitution of the United States, 1780.

- HARIOU, André; GICQUEL, Jean & GÉLARD, Patrice, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ariel, Barcelona, 1980, 2da. edición ampliada. Versión original: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Editions Montchrestien, París, 1974.

- HARRIS, Jonathan, *"President and Parliament in the Russian Federation"*, en von METTENHEIM, Kurt, Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1997.

- HARRIS, Joseph P., The Advice and Consent of the Senate. A study of the confirmation of appointments by the United States Senate, Greenwood Press, Nueva York, 1968.

- HAZAN, Reuven Y., *"Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System"*, en Electoral Studies, volumen 15, Nro. 1, págs. 21 a 37, 1996.

- HERNANDEZ RODRIGUEZ, Rogelio, Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982, FLACSO, México D.F., 1985.

- HERNANDEZ RODRIGUEZ, Rogelio, *"Los hombres del presidente De la Madrid"*, en Foro Internacional N° 109, julio-septiembre de 1987.

- HERNANDEZ RODRIGUEZ, Rogelio, *"Preparación y movilidad de los funcionarios de la administración pública mexicana"*, en Estudios Sociológicos, Vol. XI N° 132, El Colegio de México, mayo-agosto de 1993, págs. 445 a 473.

- HESS, Stephen, Organizing the Presidency, The Brookings Institution, Washington D.C., 1976.

- HINSDALE, Mary Louise, A History of the President's Cabinet, The Lord Baltimore Press, Baltimore, 1911.

- HOBBES, Thomas, Leviatan o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Política y Derecho, Buenos Aires, 1992, primera reimpresión de la segunda edición castellana, 1980. Edición original: Leviathan or the Matter, Form and Power of a Commonwealth Eclesiastical and Civil, 1651.

- HOXIE, R. Gordon, *"The Cabinet in the American Presidency, 1789-1984"*, en Presidential Studies Quarterly, vol. XIV, num. 2, 1984, págs. 209-230.

- HUNEEUS, Carlos, *"El Ejército y la política en el Chile de Pinochet. Su magnitud y alcances"*, en Opciones Nro. 14, CERC, Santiago de Chile, mayo-agosto de 1988.

- HUNEEUS, Carlos & OLAVE, Jorge, *"La participación de los militares en los nuevos autoritarismos: Chile en una perspectiva comparada"*, en Opciones Nro. 11, CERC, Santiago de Chile, mayo-agosto, 1987. (Publicada inicialmente en Rivista Italiana di Scienza Politica, vol. XVII, Nro. 1, 1987, pág. 57-104).

- HUNTINGTON, Samuel P., La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX, Paidós, Buenos Aires, 1994. (Versión original: The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press, Norman, 1994).

- JAKSIC, Iván & LEIRAS, Marcelo, *"Life without the king. Centralists, Federalists, and Constitutional Monarchists in the Making of the Spanish American Republics, 1806-1830"*, Working Paper 255, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Indiana, mayo de 1998.

- JENNINGS, Ivor, Cabinet Government, Cambridge University Press, Cambridge, 1959, edición revisada.

- JENNINGS, Ivor, El régimen político de la Gran Bretaña, Editorial Tecnos, Colección de Ciencias Sociales Nro. 16, Madrid, 1962.

- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino E., El Poder Ejecutivo y sus ministros, A. Barreiro y Ramos, Montevideo, 1913.

- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, Los regímenes políticos contemporáneos, Editorial Tecnos, Madrid, 1990, sexta edición revisada y puesta al día, segunda reimpresión (1era. edición, 1960).

- JONES, Charles O., The Presidency in a Separated System, Brookings, Washington D.C., 1994.

- JONES, George William (editor), West European Prime Ministers, Frank Cass & Co. Ltd. Londres, 1991. (Los estudios incluidos en esta obra aparecieron publicados con anterioridad como un número temático especial, *"West European Prime Ministers"*, en West European Politics, Vol. 14, Nro. 2, 1991).

- JONES, Mark P., Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Indiana), 1995.

- KALTEFLEITER, Werner, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der Parlamentarischen Demokratie, Westdeutscher Verlag, Cologne, 1970.

- KARL, Terry Lynn, *"Dilemmas of Democratization in Latin America"*, Comparative Politics, vol. XXIII, 1, octubre de 1990.

- KARL, Terry Lynn & SCHMITTER, Philippe, *"Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe"*, International Social Science Journal, 128, Nueva York, 1991.

- KELMAN, Steven, La política pública en el Estado Moderno, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1992, especialmente capítulo 4: *"Los escenarios institucionales de la política: La Presidencia"*. Título original: Making Public Policy. A Hopeful View of American Government, Basic Books, 1987.

- KELSEN, Hans, ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?, Editorial Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1995. Edición original: Wer soll der Hüter der Verfassung sein?, Berlín, 1931.

- KING, Anthony, *"Executives"*, en GREENSTEIN, Fred I. & POLSBY, Nelson W. (editores), Handbook of Political Science, volumen 5: "Governmental Institutions and Processes", Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Massachussetts, 1975.

- KING, Anthony (editor), The British Prime Minister: A reader, Macmillan, Londres, 1985, segunda edición.

- KING, James & RIDDELESPERGER, James, *"Presidential Appointments to the Cabinet, Executive Office and White House Staff"*, en Presidential Studies Quarterly, vol. XVI, num. 4, 1986, págs. 691-699.

- LAMBERT, Jacques, América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas, Ariel, Barcelona, 1964, 1era. edición. Edición original: Amérique Latine. Structures sociales et institutions politiques, Presses Universitaires de France, Paris, 1963.

- LASKI, Harold J., El sistema presidencial norteamericano, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1948. Edición original: The American Presidency: An interpretation, Harper & Brothers, Nueva York, 1940.

- LAVER, Michael J. & SCHOFIELD, Norman, Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe, Oxford University Press , New York, 1990.

- LAVER, Michael J., & SHEPSLE, Kenneth, *"Coalitions and Cabinet Government"* , en American Political Science Review 84, 1990, págs. 873-890.

- LAVER, Michael & SHEPSLE, Kenneth A. (editores), Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

- LEVI, Lucio, voz *"gobierno"*, en BOBBIO, Norberto & MATTEUCCI, Nicola (directores), Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México D.F., quinta edición. Versión original: Dizionario di Politica, Unione tipografico-editrice torinese (UTET), Turín, 1983 (primera edición, 1976).

- LEWIS, Paul H., *"The Spanish ministerial elite, 1938-69"*, en Comparative Politics, 5 (1), 1972, págs. 564-578.

- LEWIS, Paul H., *"Salazar's ministerial elite, 1936-68"*, en Journal of Politics, 40 (3), 1978, págs. 622-647.

- LIJPHART, Arend, *"Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation"*, en Comparative Political Studies, 17, 1984, págs. 265-279.

- LIJPHART, Arend, Las democracias contemporáneas, Editorial Ariel, Barcelona, 1987, 1era. edición. Edición original: Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1984.

- LINARES QUINTANA, Segundo V., Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Teoría empírica de las instituciones políticas, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1981.

- LINARES QUINTANA, Segundo V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, tomo 9.

- LINZ, Juan J., *"Un régimen autoritario: España"*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1964. Con pocas variaciones, también aparece como *"Una teoría del régimen autoritario. El caso de España"*, en FRAGA IRIBARNE, Manuel y otros (dirs.), La España de los años setenta, vol. III, tomo I (El Estado y la Política), Moneda y Crédito, Madrid, 1974. (Versión en inglés, *"An Authoritarian Regime: The Case of Spain"*, en ALLARD, Erik & LITTUNEN, Yrjö (comps.), Cleavages, Ideologies, and Party Systems: Contributions to

Comparative Political Sociology, Transactions of the Westermarck Society, Helsinki, 1964. Reimpreso con el mismo título en ALLARD, Erik & ROKKAN, Stein (comps.), Mass Politics: Studies in Political Sociology, Free Press, Nueva York, 1970).

- LINZ, Juan J., *"Totalitarian and Authoritarian Regimes"*, en GREENSTEIN, Fred & POLSBY, Nelson (eds.), Handbook of Political Science, volumen III: Macropolitical Theory, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Massachusetts, 1975.

- LINZ, Juan J., *"Una interpretación de los regímenes autoritarios"*, en Papers, Revista de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona Nro. 8, Barcelona, 1978.

- LINZ, Juan J., *"Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?"*, *paper* presentado en el simposio "Political Parties and Democratic Transition in the Southern Cone", Woodrow Wilson Center International Center for Scholars, Washington D.C., 1984. (Versión castellana en CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional, EUDEBA, Buenos Aires, 1988. También, más completa y actualizada como *"Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿hace alguna diferencia?"*, en GODOY ARCAYA, Oscar (editor), Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990. Versión definitiva en inglés en LINZ, Juan J. & VALENZUELA, Arturo (eds.), The Failure of Presidential Democracy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1994.

- LINZ, Juan J., *"The Perils of Presidentialism"*, Journal of Democracy, vol. 1, nro. 1, invierno de 1990, págs. 51 a 69. (Reproducido en DIAMOND, Larry & PLATTNER, Marc. F (eds.), The Global Resurgence of Democracy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1996, segunda edición. En castellano, *"Los peligros del presidencialismo"*, en DIAMOND, Larry & PLATTNER, Marc. F (comps.), El resurgimiento global de la democracia, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México D.F., 1996.

- LINZ, Juan J., *"The Virtues of Parliamentarism"*, en Journal of Democracy, Vol. 1, Nro. 4, otoño de 1990.

- LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred, The Breakdown of Democratic Regimes, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Baltimore y Londres, 1978. (Versión castellana sólo de la primera parte, "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", en LINZ, Juan J., La quiebra de las democracias, Alianza Editorial, Madrid, 1987).

- LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred, Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1996.

- LINZ, Juan J. & VALENZUELA, Arturo (eds.), Las crisis del presidencialismo, Alianza Editorial, Madrid, 1998, dos tomos (Versión original: The Failure of Presidential Democracy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1994, dos tomos).

- LIPSET, Seymour Martin, El hombre político. Las bases sociales de la política, REI-Tecnos, Buenos Aires, 1988 (versión original: Political Man: The Social Bases of Politics, Doubleday/Anchor, New York, 1959).

- LIPSET, Seymour Martin, *"Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy"*, en American Political Science Review, Nro. 53, 1959, revisada en *"Repensando los requisitos sociales de la democracia"* en AGORA. Cuaderno de Estudios

Políticos, No. 5, invierno de 1996 (originalmente publicada en American Sociological Review, vol. LIX, febrero de 1994).

- LIPSET, Seymour Martin, La Primera Nación Nueva. Los Estados Unidos desde una perspectiva histórica y comparativa, EUDEBA, Buenos Aires, 1992. Versión original: The First New Nation. The United States in Historical and Comparative Perspective, Basic Books, New York, 1963; primera versión castellana: Estados Unidos: juicio y análisis; los Estados Unidos en una perspectiva histórica y comparativa, Ed. Norma, Cali, Colombia, 1966.

- LOCKE, John, Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil, Alianza Editorial, Madrid, 1990. Versión original: The Second Treatise of Civil Government. An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government, 1690.

- LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1982, reimpresión de la segunda edición castellana de 1976. La obra ha sido editada originalmente como Political Power and the Governmental Process, University of Chicago Press, Chicago, 1957.

- LOWI, Theodore, El presidente personal. Facultad otorgada, promesa no cumplida, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1993. Versión original: The Personal President. Power Invested Promise Unfulfilled, Ithaca, Nueva York, 1985.

- LOZANO, Luis Francisco, *"El Jefe de Gabinete"*, en La Ley, Tomo 1995, Sección Doctrina.

- LUCIANI, Massimo & VOLPI, Mauro (compiladores), Il Presidente della Repubblica, Il Mulino, Bologna, 1997.

- LUEBBERT, Gregory, Comparative Democracy: Policy Making and Government Coalitions in Europe and Israel, Columbia University Press, Nueva York, 1986.

- LUNA, Félix, Perón y su tiempo, Sudamericana, Buenos Aires, 1984.

- LUNA, Félix, Alvear, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.

- LYNN, Jonathan & JAY, Antony, Sí, Ministro, Ultramar Editores, Barcelona, 1986.

- LYNN, Jonathan & JAY, Antony, Sí, Presidente, Ultramar Editores, Barcelona, 1987.

- LYNN, Jonathan & JAY, Antony, No, Presidente, Ultramar Editores, Barcelona, 1989.

- MACHIAVELLI, Niccolò, Il Principe, Einaudi Tascabili, Turín, 1995 (1513). También se ha consultado MAQUIAVELO, Nicolás, El Príncipe, Editorial Bruguera, Barcelona, 1983, 5ta. edición.

- MACKENZIE, G. Calvin, American Government. Politics and Public Policy, Random House, Nueva York, 1986.

- MACKENZIE, G. Calvin (editor), The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Washington, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1987.

- MACKINTOSH, John P., The British Cabinet, Methuen, Londres, 1968.

- MACRIDIS, Roy C., voz *"poder ejecutivo"*, en SILLS, David L. (director), Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, 1976, volumen 8. Edición original: International Encyclopedia of the Social Sciences, Macmillan, Nueva York, 1968.

- MACY, John; ADAMS, Bruce & WALTER, J. Jackson, America's Unelected Government. Appointing the President's Team, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1983.

- MAINWARING, Scott, *"Presidentialism in Latin America"*, Latin American Research Review, Vol. 25 Nro. 1, 1990, págs. 157-179.

- MAINWARING, Scott, *"Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination"*, en Comparative Political Studies, Vol. 26, Nro. 2, julio de 1993, págs. 198-228.

- MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo & VALENZUELA, J. Samuel (eds.), Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective, University of Notre Dame Press, South Bend, 1992.

- MAINWARING, Scott & SCULLY, Timothy R. (eds.), Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Stanford University Press, Stanford (California), 1995.

- MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew S., *"Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal"*, en VALENZUELA, Arturo (ed.), Politics, Society, and Democracy: Latin American. Essays in Honor of Juan Linz, Westview Press, Boulder, 1994. (Versión castellana, *"Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica"*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 34, Nro. 135, IDES, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1994).

- MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew (eds.), Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, 1997.

- MANCEBO, María Ester, *"De la "entonación" a la "coincidencia": los problemas del presidencialismo en Uruguay"*, en Revista Uruguaya de Ciencia Política Nro. 4, Fundación de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1991.

- MANCEBO, María Ester, *"Tiempos políticos y ciclo institucional en la consolidación de la democracia uruguaya"*, en Revista Uruguaya de Ciencia Política Nro. 6, Fundación de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1993, págs. 33-55.

- MANN, Dean & SMITH, Zachary, *"The Selection of U.S. Cabinet Officers and Other Political Executives"*, en International Political Science Review, volumen 2, número 2, 1981, págs. 211 a 235.

- MARCH, James & OLSEN, Johan, *"El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política"*, Revista Zona Abierta 63/64, Madrid, 1993. (*"The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life"*, American Political Science Review, Vol. 78, Nro. 3, 1984).

- MARCH, James & OLSEN, Johan, Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, The Free Press, New York, 1989.

- MARTIN, Janet, *"Frameworks For Cabinet Studies"*, en Presidential Studies Quarterly Vol. XVIII, Nro. 4, otoño 1988.

- MATIENZO, José Nicolás, El régimen republicano-federal, Editorial Marymar, Buenos Aires, 1994 (1917).

- MATTEUCCI, Nicola, voz *"constitucionalismo"*, en BOBBIO, Norberto & MATTEUCCI, Nicola (directores), Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México D.F., 1987, quinta edición.

- MATTEUCCI, Nicola, Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno, Editorial Trotta, Madrid, 1998. Edición Original: Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno, UTET, 1988.

- MAYÓN, Carlos Alberto, Las elites dirigentes, Librería Editora Platense, La Plata, Buenos Aires, 1978.

- MEISEL, James H., El mito de la clase gobernante. Gaetano Mosca y la "elite", Amorrortu, Buenos Aires, 1975. Versión original: The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca and the Elite, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1958.

- MIGLIARDI, Francisco, *"Algunas consideraciones sobre el jefe de gabinete de ministros"*, en La Ley, Año 58, Nro. 82, 1994.

- MILIBAND, Ralph, The State in Capitalist Society, Winfield and Nicholson, Londres, 1969.

- MILL, John Stuart, Del Gobierno representativo, Editorial Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1985, especialmente capítulo XIV: *"De la función ejecutiva en un gobierno representativo"*. Versión original: Considerations on Representative Government, 1861.

- MILLAR, René, *"El parlamentarismo chileno y su crisis 1891-1924"*, en GODOY ARCAYA, Oscar (editor), Cambio de Régimen Político, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1992.

- MILLS, Charles Wright, La elite del Poder, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1957. Versión original: The Power Elite, Oxford University Press, New York, 1956.

- MOLINELLI, N. Guillermo, *"Interpelaciones parlamentarias"*, en Revista Todo es Historia N° 217, Buenos Aires, mayo 1985.

- MOLINELLI, N. Guillermo, Colegios Electorales y Asambleas Legislativas. 1854-1983, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1989.

- MOLINELLI, N. Guillermo, *"Diseños institucionales, legislaturas "fuertes" y proceso de nominación"*, Revista Contribuciones N° 4, KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1992.

- MOLINELLI, N. Guillermo, Presidentes y congresos en Argentina. Mitos y Realidades, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.

- MOLINELLI, N. Guillermo, *"Cómo funcionaría la nueva Constitución?"*, en La Ley, 24 de marzo de 1994.

- MOLINELLI, N. Guillermo, *"Relaciones Presidente-Congreso en Argentina. 1983-1995"*, SAAP, II Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza, noviembre 1995. (O también en Revista Postdata/2, Buenos Aires, noviembre 1996).

- MOLINELLI, N. Guillermo, *"Fundando el área de los estudios presidenciales"*, en Revista Argentina de Ciencia Política, Nro. 3, diciembre de 1999, págs. 203-206.

- MOLINELLI, N. Guillermo; PALANZA, M. Valeria & SIN, Gisela, Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 1999.

- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, barón de la Brède y de, Del espíritu de las leyes, Ediciones Orbis-Hyspamérica, Buenos Aires, 1984, dos tomos. Título original: De l'esprit des lois, 1748.

- MOORE, Barrington Jr., Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World, Beacon Press, Boston, 1966.

- MORLINO, Leonardo, Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. (Versión original: Come cambiano i regimi politici, Angeli, Milán, 1980).

- MOULIN, Richard, *"Incertidumbres y ambigüedad del régimen presidencial en América Latina"*, Entrega N° 69, CIDAL, Caracas, 1976.

- MOULIN, Richard, Le présidentialisme et la classification des régimes politiques, Librairie generale de droit et de jurisprudence, Paris, 1978.

- MUÑIZ, Carlos Manuel, *"La conducción de las relaciones exteriores. El rol del ministro: atribuciones constitucionales y legales"*, en Anticipo de "Anales", Año XXXV, Segunda Época, Número 28, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Buenos Aires, 1990.

- MUSTAPIC, Ana M., *"Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922"*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, No. 93, Vol. 24, IDES, Buenos Aires, Abril-Junio 1984.

- MUSTAPIC, Ana M., *"Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem"*, en Revista AGORA. Cuaderno de Estudios Políticos No. 3, Buenos Aires, 1995.

- MUSTAPIC, Ana M., *"El papel del congreso en América Latina"*, en Revista Contribuciones N° 4, KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1997.

- MUSTAPIC, Ana M. & FERRETTI, Natalia, *"El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem (1983-1993)"*, Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper N° 14, Buenos Aires, 1995.

- MUSTAPIC, Ana M. & GORETTI, Matteo, *"Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)"*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 32 N° 126, IDES, Buenos Aires, julio-septiembre de 1992 (O bien, Documento de Trabajo N° 117, Instituto Torcuato Di Tella (CIS), Buenos Aires, 1991.

- NAGLE, John D., Sistema y Sucesión. Las bases sociales del reclutamiento de la élite política, Premia, México, 1979.

- NELSON, Michael (editor), The Presidency and the Political System, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1988, segunda edición.

- NELSON, Michael (editor), Guide to the Presidency, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1989.

- NEUSTADT, Richard E., El poder presidencial y los presidentes modernos. Políticas de liderazgo de Roosevelt a Reagan, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993. Versión original: Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan, MacMillan Publishing Company, Nueva York, 1990 (1era. ed. 1960).

- NICHOLS, Keith., *"Presidential Cabinets: The Politics of Selection from Washington to Reagan"*, en Congress & The Presidency 16, 1989, págs. 103-119.

- NINO, Carlos, *"El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia"*, en VV.AA., Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina, CEI, Buenos Aires, 1991.

- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: *"El presidencialismo en la práctica política"*, en Revista Nueva Sociedad N° 77, Caracas, mayo-junio de 1985.

- NOHLEN, Dieter & FERNÁNDEZ BAEZA, Mario (eds.), Presidencialismo vs. Parlamentarismo. América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

- NOHLEN, Dieter & FERNÁNDEZ BAEZA, Mario (eds.), El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

- NOVARO, Marcos, Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2000.

- NOVARO, Marcos, *"La Jefatura del Gabinete de Ministros en Argentina y sus capacidades de coordinación y control"*, en Política y gestión, Nro. 1, Homo Sapiens Ediciones, noviembre de 2000.

- NUN, José & LATTUADA, Mario, El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias, Manantial, Buenos Aires, 1991.

- NUN, José & PORTANTIERO, Juan Carlos (comps.), Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina, Puntosur, Buenos Aires, 1987.

- NORTH, Douglass C., Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México DF, 1993. (Versión original: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge, 1990).

- O'CONNOR, James, The Fiscal Crisis of the State, St. Martin's Press, Nueva York, 1973.

- O'CONNOR, James, Accumulation Crisis, Blackwell Publishers, Nueva York, 1984

- O'DONNELL, Guillermo, Modernización y autoritarismo, Paidós, Buenos Aires, 1972.

- O'DONNELL, Guillermo 1966-1973. El Estado burocrático autoritario, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.

- O'DONNELL, Guillermo *"Delegative democracy?"*, Working Paper Nro. 172, Kellog Institute, marzo de 1992.

- O'DONNELL, Guillermo *"Acerca del 'Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas"*, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Nro. 130, Vol. 33, IDES, Buenos Aires, 1993.

- O'DONNELL, Guillermo, *"Otra institucionalización"*, en AGORA. Cuaderno de Estudios Políticos, Nro. 5, GUEP, Buenos Aires, invierno de 1996.

- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. & WHITEHEAD, Laurence (eds.), Transiciones desde un gobierno autoritario, Paidós, Buenos Aires, 1988, cuatro tomos. (Versión original: Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986).

- OFFE, Claus, Contradictions of the Welfare State, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1984.

- OLSON, Mancur, La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públics y la Teoría de Grupos, Limusa-Noriega Editores, México DF, 1992 (versión original: The Logic of Collective Action. Public Goods and The Theory of Groups, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1969.

- OLSON, Mancur, Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1982.

- ORLANDI, Hipólito, *"La evolución histórica de las instituciones de gobierno"*, en ORLANDI, Hipólito (compilador), Las Instituciones Políticas de Gobierno, volumen I, EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

- ORLANDI, Hipólito & ZELAZNIK, Javier, *"El gobierno"*, en PINTO, Julio (compilador), Introducción a la Ciencia Política, EUDEBA, Buenos Aires, 1995, capítulo 5, primera edición.

- OSZLAK, Oscar, La formación del Estado argentino, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 1980.

- OSZLAK, Oscar, *"Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas"*, Estudios CEDES, vol. 3, Nro. 2, Buenos Aires, 1980.

- OSZLAK, Oscar, *"The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study"*, en Latin American Research Review, volumen 16, nro. 2, 1981.

- OSZLAK, Oscar (comp.), Teoría de la Burocracia Estatal, Paidós, Buenos Aires, 1984.

- OSZLAK, Oscar & O'DONNELL, Guillermo, *"Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación"*, en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, Nro. 1, Caracas, 1982.

- OSZLAK, Oscar & otros, "Proceso", crisis y transición democrática, Biblioteca política argentina Nos. 58 y 59, CEAL, Buenos Aires, 1984.

- PAIXAO, Enrique, *"El Jefe de Gabinete de Ministros"*, en VV.AA., La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión Redactora, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994.

- PALAZZO, Eugenio Luis, *"Raíces histórico políticas del régimen presidencialista argentino"*, en Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Tomo XVI-1987, Parte II, Buenos Aires, 1988.

- PANEBIANCO, Angelo, *"Las burocracias públicas"*, en PASQUINO, Gianfranco (comp.), Manual de ciencia política, Alianza Editorial, Madrid, 1988. Edición original: Manuale di scienza della politica, Il Mulino, Bologna, 1986.

- PASQUINO, Gianfranco, voz *"ejecutivo"*, en BOBBIO, Norberto & MATTEUCCI, Nicola (directores), Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México D.F., 1987, quinta edición.

- PEGORARO, Lucio & RINELLA, Angelo (comps.), Semipresidenzialismi, CEDAM, Padova, 1997.

- PELLERITI, Gustavo Adolfo, *"Las atribuciones del ejecutivo y los ministros"*, en VV.AA., Atribuciones del Presidente argentino, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1986.

- PEREZ ROYO, Javier, *"Jefatura del Estado y democracia parlamentaria"*, en Revista de Estudios Políticos (Nueva época) Nro. 39, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, mayo-junio 1984.

- PIERSON, William W. & GIL, Federico G., Governments of Latin America, McGraw Hill, Nueva York, 1957, capítulo 9: *"The Executive"*.

- PIOUS, Richard, The American Presidency, Basic Books, Nueva York, 1979.

- POULANTZAS, Nicos, Pouvoir politique et classes sociales de l'état capitaliste, Maspero, Paris, 1968.

- POWELL, G. Bingham jr. Contemporary Democracies, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1982,

- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *"El Jefe de Gabinete: técnica dirigida a consolidar el sistema institucional de la República"*, en La Ley 24 de mayo de 1994;

- RAMAYO, Raúl Alberto, *"Delegación de atribuciones presidenciales en los ministros y Secretarios de Estado"*, en La Ley, Tomo 135, Sección Doctrina.

- REHREN, Alfredo, *"Personalidad presidencial y liderazgo ejecutivo en Chile contemporáneo: análisis preliminar de las administraciones de Alessandri, Frei y Allende"*, en Política Nro. 21, Santiago de Chile, diciembre de 1989.

- REHREN, Alfredo, *"Liderazgo Presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina"*, en Revista de Ciencia Política Vol. XIV, Nros. 1-2, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1992.

- REHREN, Alfredo, *"La presidencia en el gobierno de la Concertación"*, en CPU. Estudios Sociales, Nro. 75, 1993, págs. 15-38.

- REHREN, Alfredo & AMARILLO, María del Huerto, *"Sanguinetti: liderazgo presidencial hacia la "rutina democrática"*, en Cuadernos del CLAEH. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales Nro. 68, 2da. serie, Año 18, Montevideo, diciembre de 1993, págs. 135-154.

- REHREN, Alfredo, *"La organización de la presidencia y el proceso político chileno"*, en Revista de Ciencia Política Vol. XIX, Nro. 2, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1998, págs. 89-124.

- REMMER, Karen, *"Neopatrimonialism: The Politics of Military Rule in Chile, 1973-1987"*, en Comparative Politics vol. 21, nro. 2, enero de 1989, págs. 149-170.

- RIDLEY, F.F., *"Political Institutions. The script not the play"*, Political Studies, Vol XXIII, Nros. 2 y 3, 1975.

- RIGGS, Fred W., *"La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: Prácticas paraconstitucionales"*, en CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA (comp.), Presidencialismo vs. Parlamentarismo, EUDEBA, Buenos Aires, 1988. Versión original: *"The Survival of Presidentialism in America: Paraconstitutional Practices"*, en International Political Science Review, Vol. 9, Nro. 4, octubre de 1988, págs. 247-278.

- RIKER, William, The Theory of Political Coalitions, Yale University Press, New Haven, 1962.

- ROCKMAN, Bert A., voz *"gobierno"*, en BOGDANOR, Vernon (editor), Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991. Edición original: The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions, Basil Blackwell, Oxford, 1987.

- RONCAGLIOLO, Rafael, *"El Primer Ministro en Perú: ¿institución o retórica?"*, en NOHLEN, Dieter & FERNANDEZ BAEZA, Mario (comps.), Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

- ROSE, Richard, The Postmodern President. The White House Meets the World, Chatham House Publishers, New Jersey, 1988.

- ROSE, Richard, *"Presidents and Prime Ministers"*, en Society 25, Nro. 3, 1988, págs. 61-67.

- ROSSITER, Clinton L., The American Presidency, Harcourt, Nueva York, 1956.

- RUSSO, Juan, *"Consolidación democrática y oposición en la Argentina"*, en Revista AGORA. Cuaderno de Estudios Políticos, Año 2, Nro. 3, 1995.

- RUSTOW, Dankward, *"Transición a la democracia. Elementos de un modelo dinámico"*, en HUNEEUS, Carlos (comp.), Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación, Editorial Andante, Santiago de Chile, 1987 (versión original: *"Transition to Democracy. Toward a Dynamic Model"* en Comparative Politics, vol. 2, No. 3, 1970, págs. 337-363).

- SAGUIR, Julio, *"Entre el conflicto y la organización institucional. Una comparación entre los procesos constituyentes de Argentina (1810-1860) y de Estados Unidos (1776-1787)"*, Revista AGORA. Cuaderno de Estudios Políticos N° 8, Buenos Aires, verano de 1998.

- SAMPAY, Arturo E. (comp.), Las constituciones de la Argentina (1810-1972), EUDEBA, Buenos Aires, 1975, tomo I y II.

- SANTAMARÍA, Julián (ed.), Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.

- SARMIENTO GARCÍA, Jorge H., *"Los ministros y los secretarios de Estado con jerarquía ministerial"*, en Revista Jurisprudencia Argentina, 1964-VI, Buenos Aires, noviembre-diciembre de 1964.

- SARTORI, Giovanni, *"Concept Misformation in Comparative Politics"*, en American Political Science Review, Vol. 64, Nro. 4, diciembre de 1970.

- SARTORI, Giovanni, Elementos de teoría política, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

- SARTORI, Giovanni, *"Ni presidencialismo ni parlamentarismo"*, en GODOY ARCAYA, Oscar (editor), Cambio de Régimen Político, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1992.

- SARTORI, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994. Edición original: Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, Macmillan, Londres, 1994.

- SCENNA, Miguel Angel, *"Historia del Poder Ejecutivo"*, en Todo es Historia, Año VI, Nro. 61, Buenos Aires, mayo de 1972.

- SCHLESINGER Jr., Arthur M., La Presidencia Imperial, Dopesa, Barcelona, 1974. Título original: The Imperial Presidency, Houghton Mifflin Company, Boston, 1973.

- SCHMITT, Carl, La defensa de la Constitución, Editorial Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1984. Edición original: Der Hüter der Verfassung, Tubinga, 1931.

- SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Alianza Editorial, Textos, Madrid, 1992. Edición original: Verfassungslehre, Munich/Leipzig, 1932.

- SCHMITTER, Phillipe, *"Still the Century of Corporatism"*, en Review of Politics 36, 1974, págs. 85-131.

- SCHMITTER, Phillipe & LEHMBRUCH, Gerhard (editores), Trends Toward Corporatist Intermediation, Sage, Beverly Hills, 1979.

- SERRAFERO, Mario D., Momentos Institucionales y Modelos Constitucionales, Biblioteca Política Argentina 428, CEAL, Buenos Aires, 1993.

- SERRAFERO, Mario D., *"Una reflexión a propósito del Jefe de Gabinete y la censura parlamentaria"*, en El Derecho, 13 de septiembre de 1994.

- SERRAFERO, Mario D., *"El juicio político: la experiencia argentina"*, en AGULLA, Juan Carlos (comp.), Estudios Socio-Políticos N° 12, Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología, Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, Buenos Aires, 1995.

- SERRAFERO, Mario D., *"Conjeturas institucionales"*, en Revista AGORA. Cuaderno de Estudios Políticos No. 2, Buenos Aires, 1995.

- SERRAFERO, Mario D., *"El Impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela"*, en Revista de Estudios Políticos, Nro. 92, Madrid, 1996.

- SERRAFERO, Mario D., *"Presidencialismo y parlamentarismo: un debate abierto"*, en Revista Mexicana de Sociología, Vol. 60, Nro. 2, México D.F.,1998.

- SERRAFERO, Mario D., Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad. Argentina, América Latina y EE.UU., Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1998.

- SERRAFERO, Mario D., El poder y su sombra. Los Vicepresidentes, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1999.

- SHUGART, Matthew S. & CAREY, John M., Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Nueva York, 1992.

- SKOWRONEK, S., The Politics Presidents Make, Belknap, Cambridge, Massachusetts, 1993.

- SMITH, Peter H., *"Los radicales argentinos y la defensa de los intereses ganaderos, 1916-1930)"*, en GIMÉNEZ ZAPIOLA, Marcos (comp.), El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930), Amorrortu editores, Buenos Aires, 1975.

- SMITH, Peter H., Los laberintos del poder: el reclutamiento de las elites políticas en México, 1900-1971, El Colegio de México, México, 1981.

- SOLA, Giorgio, Storia della Scienza Politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei, Carocci, Roma, 1998.

- SOLA, Juan Vicente, Las dos caras del Estado. Presidente y primer Ministro en una Argentina moderna, Planeta, Buenos Aires, 1988.

- SOLA, Lourdes, *"Heterodox Shock in Brazil: Técnicos, Politicians, and Democracy"*, en Journal of Latin American Studies 23, 1991, págs. 163-195.

- STEFFANI, Winfried, *"Sobre la distinción entre los sistemas de gobierno parlamentario y presidencialista"*, en VV.AA., Democracia representativa y parlamentarismo, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA)-Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 1984.

- STELLMAN, Henri, *"Electing a Prime Minister and a Parliament: The Israeli Election 1996"*, en Parliamentary Affairs. A journal of comparative politics, volumen 49, número 4, octubre de 1996, págs. 649 a 660.

- STEPAN, Alfred, Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado, Planeta, Buenos Aires, 1988.

- STEPAN, Alfred (editor), Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation, Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1989.

- STRØM, Kaare, Minority Government and Majority Rule, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

- STRØM, Kaare; BUDGE, Ian & LAVER, Michael J., *"Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies"*, en American Journal of Political Science, Vol. 38, Nro. 2, mayo de 1994, págs. 303-335.

- SUÁREZ, Waldino Cleto, *"El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno"*, en Revista de Estudios Políticos, Número 29, Madrid, septiembre-octubre de 1982.

- SUÁREZ, Waldino Cleto, *"El gabinete en América Latina: organización y cambio"*, en Contribuciones, año II (5), número 1 (5), KAS-CIEDLA, Buenos Aires, enero-marzo de 1985.

- SUÁREZ, Waldino Cleto, *"The Study of Latin American Political Executives: a Critical Assesment"*, paper presentado en el International Institute of Comparative Government, Lausanne, 4-6 de marzo de 1987.

- SUÁREZ, Waldino Cleto, *"Diseño institucional y consolidación democrática. Algunas reflexiones sobre las formas presidencialistas y semipresidencialistas de gobierno"*, en VV. AA., Lecciones para demócratas en transición, Editorial Belgrano, Buenos Aires, 1987.

- SUÁREZ, Waldino Cleto, *"Argentina: Political transition and institutional weakness in comparative perspective"*, en BALOYRA, Enrique (ed.), Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone, Westview Press, Colorado, 1987.

- TARAS, Ray (editor), Postcommunist presidents, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

- THIBAUT, Bernhard, *"El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada"*, en NOHLEN, Dieter & FERNÁNDEZ BAEZA, Mario (eds.), El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

- TOCQUEVILLE, Alexis de, La democracia en América, SARPE, Madrid, 1984, dos tomos, especialmente Primera parte, capítulo VIII "De la constitución federal", apartados "del poder ejecutivo", "en qué difiere la posición del presidente de los Estados Unidos de la de un rey constitucional en Francia", "causas accidentales que pueden acrecentar la influencia del poder ejecutivo", "por qué el presidente de los Estados Unidos no necesita, para dirigir los asuntos públicos, tener mayoría en las cámaras", "de la elección del presidente", "modo de elección", "crisis de la elección", y "de la reelección del presidente". Edición original: De la démocratie en Amérique, 1835.

- TOINET, Marie-France, El sistema político de los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994. Edición original: Le système politique des États-Unis, Presses Universitaires de France (PUF), Paris, 1987.

- TOMITA, Nobuo; BAERWALD, Hans & NAKAMURA, Akira, *"Prerequisites to ministerial careers in Japan 1885-1980"*, en International Political Science Review, volumen 2, número 2, 1981, págs. 235-256.

- TONELLI, Luis & AZNAR, Luis, *"La ciencia política en el fin de siglo. Aportes para (re)iniciar una discusión"*, en Revista Sociedad No. 3, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires, noviembre de 1993.

- TORRE, Juan Carlos, *"América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles"*, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca) Nro. 74, Madrid, octubre-diciembre, 1991.

- TULIS, J., The Rethorical Presidency, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1987.

- VALENZUELA, Arturo, *"Latin America: Presidentialism in Crisis"*, Journal of Democracy Vol. 4, 1993, págs. 3-16.

- VANOSSI, Jorge Reinaldo, *"La Constitución evanescente (Una reforma espasmódica)"*, en La Ley, T. 1994-E, Sección Doctrina.

- VARELA SUANZES, Joaquín, *"La Monarquía en el pensamiento de Benjamín Constant (Inglaterra como modelo)"*, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Número 10, Madrid, 1991, págs. 121 a 138.

- VASSALLO, Salvatore, *"Concentrazione del potere di governo ed efficacia decisionale. Ipotesi e prove"*, en Quaderni di Scienza Politica, IV, nro. 3, 1997, págs. 429-464.

- VÉLIZ, Claudio, La tradición centralista en América Latina, Ariel, Barcelona, 1984. Original: The Centralist Tradition of Latin America, Princeton University Press, Princeton, 1980.

- VV.AA., Atribuciones del Presidente argentino, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1986.

- VV. AA., Sobre la consolidación de la democracia, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1987.

- VV. AA., Lecciones para demócratas en transición, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1987.

- VV.AA., Tema central: *"Presidentes latinoamericanos. Cargas y cargos"*, en Revista Nueva Sociedad N° 118, Caracas, marzo-abril de 1992.

- VERNEY, Douglas, Análisis de los Sistemas Políticos, Editorial Tecnos, Madrid, 1961. Edición original: The Analysis of Political Systems, Compton Printing Works, Londres, 1959.

- VERNEY, Douglas, voces *"jefe de Estado"* y *"jefe de gobierno"*, en BOGDANOR, Vernon (editor), Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991. Edición original: The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions, Basil Blackwell, Oxford, 1987.

- VIEL, Maurice, voz *"separación de poderes"*, en BOGDANOR, Vernon (editor), Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991. Edición original: The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions, Basil Blackwell, Oxford, 1987.

- VIRGALA FORURIA, Eduardo, *"La organización interna del poder ejecutivo en los Estados Unidos: el presidente, el gabinete y la presidencia institucionalizada"*, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), Nro. 83, enero-marzo, 1994, págs. 137-189.

- von METTENHEIM, Kurt (ed.), Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts, Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1997.

- WALDMANN, Peter, El peronismo 1943-1955, Biblioteca Argentina de Historia y Política, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.

- WAYNE, Stephen, *"Approaches"*, en EDWARDS III, George C. & WAYNE, Stephen (editores), Studying the Presidency, The University of Tennessee Press, Knoxville, 1983, págs. 17-50.

- WEAVER, R. Kent & ROCKMAN, Bert A. (eds.), Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad, The Brookings Institution, Washington D.C., 1993.

- WEBER, Max, Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1984, séptima reimpresión de la segunda edición en castellano (1944). Edición original: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss de verstehenden soziologie, 1922.

- WEBER, Max, *"Parlamento y Gobierno en el nuevo ordenamiento alemán"*, en Escritos Políticos, I, Folios, México D.F., 1984, segunda edición.

- WEFFORT, Francisco, *"Nuevas democracias. ¿Qué democracias?"*, en Sociedad Nro. 2, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mayo de 1993.

- WELLER, Patrick, First Among Equals: prime ministers in Westminster systems, Allen & Unwin, Sydney y Boston, Massachusetts, 1985.

- WELLER, Patrick, voces *"gabinete/gobierno de gabinete"* y *"primer ministro, gobierno de primer ministro"*, en BOGDANOR, Vernon (editor), Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, Madrid, 1991. Edición original: The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions, Basil Blackwell, Oxford, 1987.

- WHITNAH, Donald R. (editor en jefe), Government Agencies, The Greenwood Encyclopedia of American Institutions 7, Greenwood Press, Westport & Londres, 1983.

- WILDAVSKY, Aaron (editor), The Presidency, Little Brown and Co., Boston, 1969.

- WILSON, Woodrow, Constitutional Government in the United States, Columbia University Press, Nueva York, 1908.

- WILSON, Woodrow, Congressional Government. A Study in American Politics, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1956 (1885).

- WYSZOMIRSKI, Margaret Jane, *"Presidential personnel and political capital: from Roosevelt to Reagan"*, en DOGAN, Mattei (ed.), Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies, Westview Press, Boulder, 1989.

- ZERMEÑO, Sergio, *"El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden"*, en Revista Mexicana de Sociología, Nro. 4, Año LI, 1989.

- ZUANICH, Alfredo, La institución ministerial, Perrot, Buenos Aires, 1951.

- Artículos en diarios

- ALIVERTI, Eduardo, *"El gabinete de los mismos"*, en Página 12, 17 de septiembre de 1987.

- BADENI, Gregorio, *"Atenuación del presidencialismo y cesarismo empírico"*, en La Nación, 21 de marzo de 1994.

- BARRA, Rodolfo C., *"El jefe de gabinete atenúa el sistema presidencialista"*, en Ámbito Financiero, 25 de febrero de 1994.

- CARDOSO, Oscar Raúl, *"El juego de las compensaciones. La renuncia del vicecanciller Lanús"*, en Clarín, 12 de septiembre de 1989.

- CARDOSO, Oscar Raúl, *"Historia de una renuncia. El alejamiento de Ortiz de Rosas"*, en Clarín, 24 de agosto de 1990.

- CARDOSO, Oscar Raúl, *"Crónica de un final anunciado"*, en Clarín, 29 de febrero de 1992.

- CASSAGNE, Juan Carlos, *"El Jefe de Gabinete y las facultades del Presidente"*, en La Nación, 29 de septiembre de 1994.

- CASTELLS, Alberto, *"La espada presidencial"*, en La Nación, 11 de junio de 2000.

- CORACH, Carlos V., *"No habrá un ejecutivo de dos cabezas"*, en Clarín, 6 de abril de 1994.

- COSTANZA, Walter, *"El jefe de gabinete"*, en La Prensa, 16 de diciembre de 1993.

- DOMAN, Fabián, *"Con Menem son 13 los presidentes que reforman los ministerios"*, en Ámbito Financiero, 13 de agosto de 1990.

- FRAGA, Rosendo, *"Los coroneles que mandaron el Ejército"*, en La Nación, 29 de octubre de 1992.

- GONZÁLEZ BERGEZ, Pablo, *""Dilettantismo" constitucional y "jefe de gabinete"*, en La Nación, 11 de marzo de 1994.

- MENDELEVICH, Pablo, *"La fortaleza presidencial es clave para un ministro de Economía"*, en La Nación, Sección 2, 9 de marzo de 2001.

- MUIÑO, Oscar, *"Las dos caras del primer gabinete Menem"*, en El Cronista Comercial, 16 de junio de 1989.

- TERRAGNO, Rodolfo, *"¿Jefe de Gabinete o ministro de Economía?"*, en Clarín, 6 de julio de 1995.

- TÓRTORA, Carlos, *"El jefe de gabinete provoca interrogantes"*, en Ámbito Financiero, 22 de diciembre de 1994.

- TÓRTORA, Carlos, *"El futuro jefe de Gabinete, ¿tendrá también injerencia en las Fuerzas Armadas?"*, en Ámbito Financiero, 19 de abril de 1995.

- VANOSSI, Jorge R., *"El ministro coordinador es un híbrido"*, en Clarín, 6 de mayo de 1994.

- ZEMBORAIN, Luis, *"La evolución del Ministerio de Agricultura"*, en La Nación, 16 de octubre de 1981.

- ZULETA PUCEIRO, Enrique, *"Bosquejo del nuevo poder presidencial"*, en La Nación, 28 de enero de 2001.