

ARTÍCULOS

UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA EN LA ARGENTINA*

María Eugenia COUTINHO
Secretaría General de la Presidencia de
la Nación
✉ coutinho@datamarkets.com.ar

Recibido: Noviembre de 2007
Aprobado: Junio de 2008

Resumen: El artículo analiza la organización de la presidencia en la Argentina desde una perspectiva institucional más allá de quien circunstancialmente ocupa el cargo, estudia su dinámica en las gestiones de Menem y De la Rúa y destaca su relevancia en el proceso político. En primer lugar, revisa la agenda de estudios sobre la presidencia y explora las dificultades que se presentan en torno al presidente como unidad de análisis. Propone un marco analítico para estudiar el comportamiento de los presidentes con respecto a su estructura y delimita y caracteriza la organización de la presidencia. Sobre esta base estudia en forma comparada el rol de este espacio en contextos políticos específicos y presenta algunas hipótesis sobre el papel que desempeña en la dinámica intraejecutivo y su relación con el partido oficial.

Palabras clave: Política comparada. Presidencialismo. Presidencia. Staff presidencial. Gabinete. Argentina.

Abstract: : This article analyzes the organization of the presidency in Argentina from an institutional perspective regardless who is in charge, studies its dynamics in Menem and De la Rúa's administrations and highlights its relevance in the political process. It examines the presidential studies in Argentina's academic agenda and explores the difficulties of the president as a unit of analysis. Then it presents an analytical framework to study the presidential strategies and delimits and characterizes the presidential organization. On this basis it comparatively studies the role of the presidential structures in specific political contexts and presents some hypothesis about its behavior in the intra-executive dynamics and its relationship with the official party.

Key-words: Comparative Politics. Presidential-ism. Presidency. Presidential staff. Cabinet. Argentina.

* Este artículo está basado en el trabajo "Configuración y dinámica de la presidencia institucional en la Argentina" que la autora presentara como Tesis de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, julio de 2007.

El contenido de este trabajo no necesariamente refleja las opiniones de la Secretaría General de la Presidencia ni de ninguna otra dependencia estatal. Las observaciones y opiniones vertidas en este trabajo comprometen exclusivamente la responsabilidad de la autora.

Introducción

En los últimos veinticinco años la agenda de la ciencia política en la Argentina avanzó desde múltiples perspectivas en el análisis del presidencialismo, la presidencia y el Poder Ejecutivo. Con los aportes de los enfoques institucionales, se enriqueció el estudio del vínculo entre diseño institucional y estabilidad democrática, el análisis de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, la comprensión de los poderes presidenciales y su conexión con el sistema partidario, electoral y el federalismo. También se abordaron las innovaciones incorporadas en el diseño constitucional argentino a partir de la reforma de 1994, los procesos electorales y el estudio de las características de las presidencias concretas. Sin lugar a dudas, en el campo de la política comparada, la agenda recibió importantes contribuciones, aunque todavía, tal como señala Limongi (2004) los presidentes como actores institucionales parecen constituir apenas un “punto en el espacio”.

Si bien el Poder Ejecutivo es unipersonal, los presidentes no gobiernan solos. El Poder Ejecutivo es una institución compleja y reconoce hacia adentro diversos subsistemas, algunos de los cuales ni siquiera se ven reflejados en la Constitución Nacional. En efecto, en la Argentina, además de los ministros del Poder Ejecutivo y, a partir de 1994, del Jefe de Gabinete de Ministros, el presidente se encuentra asistido en sus funciones por un conjunto de organizaciones menos visibles pero no por ello menos relevantes, que denominamos “presidencia institucional” y que han persistido al menos desde 1983. Esta estructura institucionalizada y diferenciada en torno al presidente, parece constituir algo más que un apéndice o “entorno” (Bonvecchi y Palermo 2000) y que Guillermo Molinelli ya había advertido la necesidad de su estudio (*et al.* 1999:539-540).

A lo largo de los años este espacio ha adquirido creciente protagonismo y relevancia política y se configura como una intermediación ineludible entre el presidente, el gabinete y el partido oficial además de constituir una potencial herramienta para un gobierno efectivo. Pero además, más allá de su persistencia y organización formal, la configuración y el rol que adquiere en cada administración no es producto de la inercia ni de decisiones arbitrarias sino que responde a las estrategias presidenciales en el marco de un contexto determinado y de los incentivos propios del sistema presidencialista.

Consideramos que el análisis estrictamente formal de la organización y la explicación a partir de las características personales de los presidentes no alcanzan para explicar esta dinámica y en este sentido planteamos la necesidad de encontrar un marco que permita estudiar a los presidentes “actuando presidencialmente” con respecto a su propio espacio. En este sentido, este artículo no solo se propone describir la organización de la presidencia institucional en la Argentina desde 1983, sino que pretende realizar una contribución para la comprensión de su dinámica y funcionamiento y detectar su importancia en el proceso político desde una perspectiva institucional.

Las frecuentes interrupciones del proceso democrático en el siglo pasado vuelven bastante difícil el seguimiento histórico de esta estructura por lo cual hemos decidido que el período para analizar la evolución de la organización de la presidencia institucional en este artículo comienza en 1983, con la gestión de Raúl Alfonsín, y se extiende hasta la presidencia de Fernando De la Rúa. Pero para analizar el funcionamiento en un contexto determinado se seleccionaron las presidencias de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) y la de Fernando De la Rúa (1999-2001) entendiéndolo que aportan elementos relevantes para analizar los cambios en la dinámica de la presidencia institucional. La gestión Menem, que suele ser caracterizada como una “presidencia fuerte”, registró una serie de transformaciones estructurales e institucionales con indudable impacto en la organización de la presidencia como la Reforma Constitucional y la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La Presidencia de De la Rúa, por su parte, además de constituir la única experiencia de gobierno de coalición en este período, ha sido presentada como el paradigma de la “presidencia débil” e impotente.

La agenda de investigación sobre la presidencia. Entre instituciones y personas

Bajo la sentencia “las instituciones importan”, la política comparada y el institucionalismo analizaron las democracias presidenciales a través de su configuración constitucional básica (separación de poderes, elección popular y mandato fijo de los ejecutivos) y la influencia que éstas características tienen sobre los resultados políticos en la medida que afectan

los incentivos de las estrategias de los actores (Munck 2004, Limongi 2004). Fue a la luz de esta perspectiva y poniendo énfasis en las diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo, que trabajos como el de Juan Linz (1994) analizaron los presidencialismos latinoamericanos y los identificaron como una fuente de inestabilidad democrática por su tendencia a generar parálisis institucional o bloqueo. Estudios posteriores revisaron estas conclusiones y desplazaron el foco de atención hacia el análisis comparado de las diferencias que presentan las democracias presidenciales a través del estudio de los poderes constitucionales de los presidentes en el marco de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo e incorporando otros elementos que se combinan en la configuración como el sistema de partidos, la disciplina partidaria o el sistema electoral (Mainwaring y Shuggart 2002, Mainwaring 1990). Más recientemente una nueva generación de investigaciones aportó importantes y novedosas contribuciones a la comprensión del presidencialismo; en este grupo, el trabajo de Cheibub (*et al.* 2004) cuestionó el vínculo necesario entre este sistema y el bloqueo y la inestabilidad, desmitificó los riesgos del gobierno dividido y de los gobiernos minoritarios y demostró que los gobiernos de coalición en el sistema presidencial son posibles. Asimismo, en el abordaje de nuevas cuestiones merece destacarse el trabajo de Amorim Neto (2002, 2006) que avanza sobre estrategias presidenciales específicas tales como las designaciones en los gabinetes ministeriales y sus consecuencias políticas.

En la Argentina, en los años de la transición democrática el debate se centraba en la necesidad de morigerar las características del presidencialismo al cual se le adjudicaba el origen de la inestabilidad institucional en línea con las tesis de Linz. Más adelante, durante la gestión de Carlos Menem el eje se desplazó al análisis de las relaciones entre Ejecutivo y Congreso a partir de un supuesto predominio del Ejecutivo por la utilización de herramientas legislativas de excepción como los decretos de necesidad y urgencia, revisada luego por algunos trabajos (Mustapic 2000, Novaro 2001, Jones 2001, Ferreira Rubio y Goretti 1994). También, varios estudios abordaron las transformaciones institucionales a partir de la reforma constitucional de 1994 como la Jefatura de Gabinete de Ministros (Novaro 2000 y Serrafiero 1997). La crisis de diciembre del 2001 y la renuncia anticipada de Fernando de la Rúa dispararon una agenda sobre el vínculo entre características personales y resultados polí-

ticos (Llanos y Margheritis 2006) y los análisis de los procesos de crisis y ruptura de gobiernos (Pérez Liñán 2002 y 2003, Mustapic 2005). Mario Serrafiero abordó en diferentes trabajos cuestiones novedosas de la agenda del Poder Ejecutivo como la reelección y los Vicepresidentes (1997, 1999), Miguel De Luca (2008) analizó los procesos de selección de los candidatos presidenciales y Guillermo Molinelli (*et al.* 1999) realizó un esfuerzo en sistematizar datos referidos a la presidencia entre los que incluyó a la presidencia institucional. No obstante y aunque esta revisión de la literatura no es exhaustiva, podemos afirmar que el estudio de la presidencia institucional como un espacio diferenciado ha ocupado hasta el momento un lugar marginal.

Pero la escasez de estudios sistemáticos sobre la presidencia como institución tiene explicación. Aún en los Estados Unidos donde los estudios presidenciales cuentan con una abundante producción académica y constituyen una verdadera subdisciplina, han sido objeto de una dilatada polémica entre los estudiosos a tal punto que ha sido calificada como una “zona libre de teoría” (Moe y Wilson 1994:42). Entre los cuestionamientos más frecuentes se destacan: la ausencia de un cuerpo teórico articulado (Wayne 1983), el predominio de enfoques históricos y biográficos (King 1993:396) y el problema del $N=1$ (King 1993:402); estas discusiones coinciden en señalar que las características unipersonales de la institución presidencial dificultan la comparación y la sistematización.

La producción académica sobre la presidencia “moderna”¹ en los Estados Unidos ha sido analizada desde dos perspectivas principales: una personal o “centrada en el presidente” y otra institucional o “centrada en la presidencia” (Krause y Cohen 2000:88). La perspectiva centrada en el presidente se caracteriza, no solo por su objeto de análisis, sino por atribuir a los elementos individuales gran valor explicativo. Desde este enfoque se desarrollaron una gran cantidad de trabajos que incluyen una agenda con múltiples dimensiones tales como el liderazgo, la comunicación, la opinión pública, el temperamento y la personalidad y hasta sus capacidades de management. En este marco el trabajo más destacado e influyente es sin dudas *Presidential Power* de Richard Neustadt (1960) y

1. En la literatura la presidencia “moderna” es aquella que se configura a partir de la administración de Franklin D. Roosevelt en los años '30.

también los de Theodore Lowi (1993), Stephen Skowronek (1997), Samuel Kernell (1986) y George Edwards III (2000) entre muchos otros. La perspectiva institucional en cambio, se propone analizar la presidencia más allá de quien ocupe el cargo, enfocándose en las reglas de juego de la institución, los patrones de comportamiento y la organización aún cuando el componente personal no desaparece completamente (King y Ragsdale 1988:484). La perspectiva institucional, tiene también una agenda muy variada incluyendo aspectos organizacionales, administrativos y de *staffing* de la presidencia (Nathan 1983, Burke 2000) y otros que incorporan el contexto y las estrategias presidenciales (Walcott y Hult 1987).

El neoinstitucionalismo y la teoría de la elección racional también han influido en el estudio de la presidencia aunque con menos fuerza que sobre el Poder Legislativo (Moe 1990, Moe y Wilson 1994, Limongi 2004). En este marco, el análisis de la presidencia presenta dificultades, esta vez teóricas, vinculadas con los fundamentos del *rational choice* que tienen cierto sesgo legislativo en su aproximación.² Originados en los Estados Unidos donde el Congreso es considerado el centro del sistema político, los estudios bajo esta perspectiva, que predominan en la política comparada, se han centrado en la relación del Poder Ejecutivo y el Legislativo pero le han reservado un rol secundario al presidente (Limongi 2004:11). Desde esta marco y en un intento de superar este sesgo, Terry Moe desarrolló a mediados de los años '80 un enfoque novedoso que describe la institución presidencial como un resultado de lo que denomina la "política de elección estructural" por la cual los presidentes, que tienen importantes incentivos para lograr el control y el liderazgo derivados de las características del presidencialismo, necesitan dotarse de estructuras que le sirvan a sus propósitos y le garanticen el control.

2. Moe (1990:216) señala que estas teorías se basan en la teoría de la elección social y descuidan los aspectos vinculados con la redistribución y coerción a favor de los problemas de coordinación.

Los fundamentos institucionales de las estructuras y de las estrategias presidenciales

LA PRESIDENCIA COMO ORGANIZACIÓN Y COMO INSTITUCIÓN

Haciendo una opción expresa por una perspectiva centrada en la presidencia, consideramos a ésta última como una institución en su propio derecho, independiente de quien ocupa el cargo y con una lógica propia y diferenciada que guía su funcionamiento (Moe 1999:45). En tanto institución, es un sistema de reglas formales e informales, estructuras, organizaciones y recursos que resuelve problemas de coordinación pero que también redistribuye recursos y poder. Si bien debido a la influencia que pueden tener los factores personales en la configuración de la presidencia algunos autores sostienen que la presidencia no puede ser una institución (Rockman 1987), más consenso parece haber en torno a definir a la presidencia como una organización o una estructura ya que presenta roles formalmente definidos e interrelacionados, estructuras formales para la toma de decisiones, límites identificables, reglas y un sentido común de misión (Walcott y Hult 1987:110).

Optar por una visión institucional de la presidencia no implica sin embargo desconocer la importancia de los presidentes como actores en tanto, como señalan March y Olsen (1984:742), “las acciones humanas los contextos sociales y las instituciones operan unos sobre otros en forma complicada y estos procesos complejos, interactivos, de acción y formación de significado son importantes para la vida política”. Esto significa que reconocemos la importancia de las instituciones pero sin descuidar la autonomía del actor ni la importancia del contexto, factores que en nuestro análisis asumen un peso codeterminante en la explicación de los procesos políticos (Acuña 1995:50-51).

UN MARCO ANALÍTICO PARA EL ANÁLISIS DE LA PRESIDENCIA INSTITUCIONAL

Teniendo en cuenta las limitaciones mencionadas para abordar el estudio de la presidencia, Terry Moe desarrolló un marco específico para analizar a los presidentes actuando “presidencialmente”. En “The politicized presidency”, un artículo polémico publicado originalmente en 1985, Moe

reflexionaba sobre la tendencia de Ronald Reagan, muy cuestionada entonces, a designar funcionarios leales en la Casa Blanca y a buscar una mayor centralización en el funcionamiento. Pero más que adherir o rechazar las críticas, Moe indagó sobre los fundamentos que permitan explicar este fenómeno y trató de encontrar razones por las cuales los presidentes buscan organizaciones efectivas. Según este autor, la lógica que guía el funcionamiento de la presidencia como institución, está dada por la interacción entre estructuras, incentivos, recursos y contexto (Moe 1999:145) y en este marco la dinámica institucional de la presidencia evoluciona hacia diversos grados de congruencia y “se estabiliza cuando las estructuras prevalecientes son compatibles con los incentivos y los recursos” (Moe 1999:144). De esta manera los presidentes no dan por hecho las estructuras existentes sino que las adaptan al contexto y a sus propias preferencias. El marco teórico de Moe a través de lo que denomina la “política de la elección estructural” (Moe 1990) otorga algunas pautas para avanzar hacia la identificación de la dinámica institucional de la presidencia, que si bien fue construido para analizar el sistema presidencial norteamericano, puede orientar la búsqueda de un modelo para el caso argentino.

Como señalan Moe y Caldwell (1994:192) los diseños institucionales generan su propia dinámica política y, en este marco, los incentivos institucionales propios del presidencialismo sumados al lugar que ocupa el presidente en la política contemporánea –debido a su visibilidad y a las expectativas que genera–, constituyen la plataforma de la interacción entre contexto, estructuras y estrategias; el presidente es el único actor en el presidencialismo que tiene incentivos para buscar autonomía con motivaciones suficientes como para intentar lograr un sistema unificado y que pueda controlar (Moe y Wilson 1994:11-13). En este sentido, la presidencia como estructura no surge arbitrariamente y las estrategias de los presidentes pueden reconocer causas sistémicas. Según Terry Moe, las estrategias que utilizan los presidentes para que las estructuras sean congruentes con los incentivos, los recursos y el contexto son la *politización* y la *centralización*. En el primer caso, el objetivo es asegurarse una mayor afinidad y lealtad a través de las designaciones de personal y en el segundo, incrementar su influencia a través de la concentración de la coordinación (Moe 1999:149, Moe y Caldwell 1994:190).

La politización, como estrategia de designaciones y cobertura de cargos, puede seguir diferentes patrones que privilegian representaciones de diversa índole tales como la partidaria, la sectorial, la técnica o la personal (King y Ragsdale 1988:203). Pero la politización también se despliega con relación a la burocracia porque como reconocen algunos autores (Aberbach y Rockman 1988, Peters 1999), en la cima del gobierno la tendencia a disponer de funcionarios con “competencia sensible” (*responsive competence*) es más fuerte y el ideal burocrático neutral no parecería ser un modelo universal para todas las unidades del gobierno.

Pero además de las designaciones, los presidentes necesitan centralizar sus decisiones. La manera de hacerlo es “imponiendo reglas de administración que constriñan el comportamiento de las agencias y construyendo organizaciones presidenciales para hacer cumplir esas reglas” (Moe y Wilson 1994:38). La centralización es también la estrategia de concentrar en torno al presidente tareas y unidades que tradicionalmente estaban más alejadas o dependían de sectores específicos del gobierno. Pero la centralización no sólo se despliega en términos organizacionales sino también con respecto a la agenda política y de gobierno, evitando que la inercia y la dinámica propia que adquieren los ministerios terminen manejando la política pública: “el presidente tiene fuertes razones para no querer que el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa u otras agencias tomen sus propias decisiones de política exterior” (Moe y Wilson 1994:19).

A su vez, estas estrategias no son neutrales para la dinámica *intra ejecutivo* ya que involucran los vínculos con el gabinete, con el partido oficial, las coaliciones de gobierno y los aliados políticos y sectoriales, quienes eventualmente pueden desafiar la autonomía presidencial.

La presidencia institucional en la Argentina: sus límites y configuración

El Poder Ejecutivo en la Argentina es unipersonal, aunque la presidencia es un aparato colectivo. Según la Constitución Nacional, al presidente lo asisten en sus funciones ministros-secretarios y el Jefe de Gabinete, pero además existen otros organismos, unidades, oficinas y funcionarios que apoyan la gestión presidencial. Cada uno de ellos posee características propias y configuran diversos subsistemas del Poder Ejecutivo.

EL SUBSISTEMA PRESIDENCIA INSTITUCIONAL

Las *secretarías de la presidencia* que, en términos generales, son definidas tan laxamente como “aquellas necesarias para posibilitar las tareas del Presidente de la Nación” (Ley de Ministerios, decretos no. 428/92 y no. 355/02); lo asisten en forma directa, sus competencias están definidas en la Ley de Ministerios y su organización se establece por decretos presidenciales. Los secretarios de la presidencia integran el Gabinete Nacional y los Secretarios General, Legal y Técnico y de Inteligencia, tienen rango y jerarquía de Ministro (Decreto no. 428/92). Pero a los fines de definir la presidencia institucional es necesario distinguir entre las secretarías que desempeñan únicamente funciones de asistencia al Presidente y aquellas que tienen competencias específicas referidas a políticas públicas que podrían ser calificadas como *ministeriales* (por ejemplo, Cultura, Deportes, Medio Ambiente, Desarrollo Social, Ciencia y Tecnología, entre otras). Estas unidades, han variado notablemente en cantidad y funciones a lo largo del tiempo y de las gestiones, llegando a un máximo de dieciocho durante la gestión de Carlos Menem.

La presidencia institucional argentina, a diferencia de la “Oficina Ejecutiva del Presidente” y la “Oficina de la Casa Blanca” en los Estados Unidos³ no conforma una unidad organizativa, sino que está integrada por una constelación de oficinas y estructuras que se reparten diferentes responsabilidades de asistencia inmediata al presidente en el desempeño de sus responsabilidades que no involucra, al menos formalmente, el asesoramiento o la competencia en asuntos concretos de política pública. Estas estructuras no tienen reflejo en la Constitución Nacional y su configuración organizativa es el resultado de decisiones de los presidentes en cada gestión por lo cual para esta investigación ha sido necesario realizar un ejercicio de definición explícito. En este sentido, lo que en este trabajo se denomina presidencia institucional, es un espacio diferenciado dentro del Poder Ejecutivo y que mas allá de sus denominaciones formales, responde a determinadas funciones permanentes que se desarrollan en torno al presidente. Lo que determina a este conjunto es que sus competencias se definen por la asistencia que prestan para posibilitar las tareas

3. Para un análisis de la presidencia los Estados Unidos, véase Pfiffner 1999 y Hess 1988.

del presidente, a diferencia de los Ministros, que si bien también son asistentes del Presidente, tienen asignadas responsabilidades específicas referidas a la política pública de su cartera. Con respecto al Jefe de Gabinete de Ministros, figura creada por la reforma constitucional de 1994 y que absorbió competencias que antes desempeñaba la Secretaría General de la Presidencia, su status es un poco más complejo. Sus atribuciones desde el punto de vista formal, se encuentran más vinculadas a la administración del país y a la asistencia al Poder Ejecutivo en general que al presidente en particular, lo cual no anula la posibilidad de que sea una figura estratégica en el entorno presidencial. En este sentido cabe realizar la advertencia que la delimitación en algunos casos puede resultar arbitraria.

Definimos como *subsistema presidencia institucional* a aquel comprendido por las oficinas, unidades y funcionarios de diferente jerarquía que prestan apoyo directo al presidente en sus tareas, no previstos por la Constitución y cuyas competencias centrales se definen casi exclusivamente por la asistencia al presidente. En principio, este subsistema excluye a los ministros del Poder Ejecutivo, al Jefe de Gabinete de Ministros y a las secretarías y unidades con competencias específicas de política pública. En este marco, las unidades u organismos que componen el núcleo central de la presidencia institucional y que constituyen el objeto de análisis en este trabajo, más allá de sus diferentes denominaciones a lo largo del tiempo, son: la Secretaría General de la Presidencia; la Unidad Presidente; Prensa y Vocero presidencial, la Secretaría Legal y Técnica y la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE).⁴

Patrones y tendencias en la organización de Alfonsín a De la Rúa

La presidencia institucional, especialmente el núcleo central, mostró a lo largo de las gestiones analizadas dos facetas: por un lado, cierta estabilidad organizativa desde el punto de vista formal, incluso frente a transformaciones institucionales de envergadura (como la creación de la

4. Se excluye la Casa Militar ya que desde la recuperación de la democracia sus responsabilidades en torno al Presidente han ido disminuyendo y hoy sólo preserva atribuciones para proveer la seguridad del presidente, el ceremonial militar y la provisión de medios aéreos.

Jefatura de Gabinete, y la reforma del Estado) y a los cambios de gobiernos, pero al mismo tiempo, tuvo un comportamiento dinámico en relación al contexto, al estilo presidencial y a sus estrategias. Las unidades que integran el núcleo central persistieron y su organización interna no sufrió grandes modificaciones, pero sus roles fueron significativamente diferentes.

Desde el punto de vista de la organización formal, desde 1983 hasta el segundo mandato de Menem no se produjeron cambios muy significativos, con la excepción de la creación de la Jefatura de Gabinete prevista por la reforma constitucional de 1994 que afectó especialmente a la unidad que hasta ese entonces concentraba la coordinación política y gubernamental: la Secretaría General de la Presidencia. De todas maneras esta transformación institucional no impidió la persistencia de esta última, con roles formalmente más acotados pero también más difusos, y en este sentido a partir de 1995, ambos organismos coexisten con roles diferenciados desde el punto de vista formal, pero a veces convergentes en un plano real.

Analizando la organización formal que adoptan las unidades que componen la presidencia institucional pueden observarse diferencias en cuanto a la cantidad de unidades que conforman la presidencia pero que se explican principalmente por las *secretarías ministeriales*. En cambio en cuanto a las unidades que componen el núcleo central, se observa más estabilidad en las cuatro gestiones analizadas. La versión más modesta fue la de De la Rúa que redujo el núcleo central a las unidades básicas. Las mayores innovaciones en el período se refieren a la inclusión de áreas destinadas al planeamiento durante las gestiones de Alfonsín y primera presidencia de Menem; y también varios cambios en las denominaciones del área correspondiente a Medios y Prensa.

TABLA NO. 1

EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA (1983-2001)

	Alfonsín (1983-1989)	Menem #1 (1989-1995)	Menem #2 (1995-1999)	De la Rúa (1999-2001)
Núcleo Central	1.) Secretaría General 2.) Unidad Presidente 3.) Legal y Técnica (desde 1986) 4.) Inf. Pública (hasta 1987) 5.) Planificación 6.) Sec. de Gabinete (d. 1987) 7.) Secretaría de Asuntos Especiales (1985) 8.) Casa Militar 9.) SIDE	1.) Secretaría General 2.) Unidad Presidente 3.) Legal y Técnica 4.) Prensa y Difusión 5.) Vocero Presidencial (hasta 1991) 6.) Planificación (hasta 1992) 7.) Casa Militar 8.) SIDE	1.) Secretaría General 2.) Unidad Presidente 3.) Legal y Técnica 4.) Medios de comunicación 5.) Planeamiento Estratégico (desde 1997) 6.) Casa Militar 7.) SIDE	1.) Secretaría General 2.) Unidad Presidente 3.) Legal y Técnica 4.) Cultura y Medios de comunicación 5.) Casa Militar 6.) SIDE
Secretarías de Presidencia ("ministeriales")	1.) Función Pública 2.) Turismo	1.) Función Pública 2.) Turismo 3.) Lucha c/narcotráfico (*) 4.) Deportes 5.) Recursos Naturales y ambiente Humano 6.) Desarrollo Social	1.) Turismo y Deportes 2.) Lucha c/narcotráfico (*) 3.) Recursos Naturales 4.) Desarrollo Social 5.) Cultura 6.) Tercera Edad 7.) PYME 8.) Of. de Ética Pública 9.) Culto 10.) Cascos Blancos 11.) Comunicaciones	1.) Turismo 2.) Lucha c/narcotráfico (*) 3.) Ciencia y Tecnología 4.) Deportes (2000)

(*) Nombre completo, "Programación para la prevención y la lucha c/narcotráfico".

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Oficial de la República Argentina.

La conformación del núcleo central parece desafiar también a algunos procesos globales como la reforma del Estado. En efecto, durante la gestión Menem, se produjeron dos procesos reformistas (1991 y 1996) que apuntaron especialmente a la reducción de unidades y personal en el ámbito público; sin embargo, en la presidencia el ajuste no sólo fue casi nulo sino que terminó siendo más voluminosa que al inicio de la gestión (véase Tabla no. 1).

FUNCIONES Y PROCESOS DE LA PRESIDENCIA INSTITUCIONAL

Los presidentes se ven obligados a organizar el desarrollo de determinadas tareas y funciones que atañen a su cargo: la relación con el Congreso, la comunicación de sus actos a la opinión pública y el vínculo con la prensa, la elaboración de discursos, y el asesoramiento sobre cuestiones específicas y también, aunque parezca menor, administrar los recursos financieros y humanos que sostengan su actividad. En efecto, a pesar de las modificaciones en la organización de la asistencia al presidente en el período, es posible analizar la existencia de funciones y procesos comunes que persisten en el tiempo. En la Argentina se identifican principalmente tres grandes grupos de funciones.⁵ Estos son: a.) de coordinación y administración de actividades de apoyo, recursos y personal; b.) de coordinación política y de gobierno, formulación y toma de decisiones de políticas y c.) de comunicación y prensa. Un detalle de las tareas y funciones involucradas en estos grupos y las áreas que las han llevado a cabo se pueden observar en la Tabla no. 2.

5. Para esta clasificación se realizó una adaptación del esquema utilizado por Karen Hult (2003) para el análisis de la Casa Blanca.

TABLA NO. 2
FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA INSTITUCIONAL

Funciones	Actividades	Unidades Responsables	Años
Coordinación y supervisión de actividades de apoyo, recursos y personal	Secretaría privada, documentación presidencial, agenda del presidente	Unidad Presidente (h. 2004) – Secretaría Privada	1983–
	Ceremonial, protocolo, audiencias	Unidad Presidente (a)	1983–
	Logística y mantenimiento de la Casa de Gobierno	Casa Militar Secretaría General	1983–1985 y 1990– 1985–1989
	Seguridad Presidencial e Inteligencia	Casa Militar, Granaderos, Policía Federal, SIDE	1983–
	Viajes presidenciales	Unidad Presidente, Secretaría General, SIDE	1983–
	Personal y Recursos Económicos	Secretaría General	1983–
Asesoramiento político-técnico; formulación de políticas y coordinación política y de gobierno	Información para la toma de decisiones	Secretaría General (b) Jefatura de Gabinete	1983– 1995–
	Coordinación Ministerios	Secretaría General Jefatura de Gabinete	1983–1995 1995–
	Relaciones con el Congreso	Secretaría General Jefatura de Gabinete	1983–1995 1995–

(a) Desde el 2004 es responsabilidad de la Secretaría General de la Presidencia.
(b) La SIDE puede intervenir en estas funciones aunque no tiene asignadas formalmente las funciones de coordinación.

TABLA NO. 2
 FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA INSTITUCIONAL (CONT.)

Funciones	Actividades	Unidades Responsables	Años
Asesoramiento político-técnico; formulación de políticas y coordinación política y de gobierno	Análisis y seguimiento de políticas públicas	Secretaría General	1983–
	Planificación	Secretaría de Planeamiento	1983–1990
		Secretaría de Planeamiento Estratégico	1997–1999
		Jefatura de Gabinete	1995–
	Reuniones de gabinete	Secretaría General Jefatura de Gabinete	1983–1995 1995–
	Relaciones institucionales	Secretaría General Jefatura de Gabinete	1983– 1995–
	Asesoramiento legal y normativo, gestión de actos administrativos	Secretaría General – Subsecretaría Legal y Técnica Secretaría Legal y Técnica	1983–1986 1986–
Comunicación y prensa	Actividades de difusión y vocero	Secretaría de Medios de Comunicación o equivalente	1983–1987
	Análisis de medios y monitoreo		1991–1999
	Relación con periodistas	Vocero presidencial	1999–2000
		Unidad Presidente – Vocero Presidencial	1989–1991
		Secretaría General – Subsecretaría de Comunicación	2000–2001 2001–2002
	Publicidad y avisos oficiales y medios públicos	Secretaría de Medios de Comunicación o equivalente	1983–1999
	Elaboración de discursos	Secretaría General – Subsecretaría de Comunicación Sin definir	2001–2002

En este intento de sistematización de funciones, actividades y unidades de la presidencia institucional, puede observarse en primer lugar, que desde el punto de vista funcional las actividades son bastante estables a lo largo del período analizado lo cual se refleja también en la estabilidad de la organización, con la excepción del área de comunicación y prensa que es la que presenta mayores variaciones. Con la mayor estabilidad organizacional se encuentran las actividades de administración de recursos financieros y humanos, siempre a cargo de la Secretaría General de la Presidencia y las de asesoramiento normativo y legal, lo cual confirma de alguna manera que la estabilidad organizacional es proporcional a la especificidad técnica de la función.

La Secretaría General de la Presidencia es la única organización del núcleo central que ha participado en los tres grupos lo cual no implica necesariamente que los haya coordinado en forma centralizada. Esta unidad, hasta la creación de la Jefatura de Gabinete, concentraba la coordinación política y de gobierno: coordinaba la agenda política, convocaba y organizaba las reuniones de gabinete, mantenía la interlocución con los ministros, manejaba las relaciones con el Poder Legislativo y constituía un vínculo imprescindible con el partido y con la oposición; también hasta mediados de los años 80, concentraba el asesoramiento legal y normativo. Con la reforma constitucional perdió algunas atribuciones en manos del Jefe de Gabinete (la coordinación ministerial y el manejo de las relaciones con el Legislativo) lo cual no significó necesariamente pérdida de influencia ya que se convirtió en un espacio multifuncional con potencialidad para intervenir en casi cualquier asunto. De todas maneras, es necesario advertir que a partir del análisis del papel que estas instituciones cumplieron en cada gestión, los roles reales se encuentran asociados a las personas que ocupan el cargo y al tipo de vínculo que éstos mantienen con el presidente.

La organización como producto de las estrategias presidenciales. La politización y la centralización en la presidencia argentina durante las gestiones de Carlos Menem y Fernando De la Rúa

POLITIZACIÓN: LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS POLÍTICOS Y LA RELACIÓN CON EL PARTIDO OFICIAL

La formación de gabinetes y la designación de funcionarios en el presidencialismo constituyen, uno de los principales poderes unilaterales del Ejecutivo (Samuels e Eaton 2002) y una herramienta fundamental de la estrategia política de los presidentes. A través de las designaciones los presidentes influyen en el proceso de política pública y disponen de instrumentos para influir en la oposición, la legislatura y el electorado (Amorim Neto 2000). Sin embargo, la presidencia, como área propia del presidente, parece demostrar una dinámica propia que escapa a la lógica de conformación de gabinetes.

Analizando las designaciones de funcionarios políticos en las gestiones de Menem y De la Rúa en la presidencia institucional, y a diferencia de lo que puede ocurrir en otras áreas del Ejecutivo donde el conocimiento técnico o la representatividad política o sectorial de los candidatos adquiere significación, se observa que el patrón prevaleciente en las designaciones es del tipo “personal” es decir, que prima el conocimiento, la lealtad y la afinidad. Las características de las tareas que se desarrollan en el núcleo central, en las cuales las necesidades de conocimiento específico y altamente especializado son menores, facilitan este modelo.

Durante la gestión de Carlos Menem el Partido Justicialista operó como un apéndice del gobierno donde se resolvían las cuestiones partidarias (Levitsky 2005:225) y tuvo una débil participación en las designaciones del gabinete (De Luca 2008). Esta tendencia tuvo en la presidencia institucional un ejemplo contundente y el núcleo central no sólo logró mantenerse al margen de la influencia de los órganos partidarios y de las alianzas con sectores *pro-mercado*, sino que fue uno de los espacios desde donde se conducía el partido (Levitsky 2003:230). En el núcleo central predominaban funcionarios sin peso político propio y unidos por las “lealtades personales y los negocios funcionales” (Bonvecchi y Palermo 2000:104) pero cuyos roles iban mucho más allá de la formali-

dad de sus atribuciones lo que provocaba frecuentes enfrentamientos con algunos miembros del gabinete. En los primeros años de la gestión el elenco incluía a familiares⁶ y amigos del presidente.

La presidencia de Fernando de la Rúa constituye un caso especialmente relevante para analizar las estrategias de politización y de designación de funcionarios ya que en los gobiernos de coalición la distribución de cargos en el Ejecutivo entre los aliados constituye un elemento central (Deheza 1998). Pero el esfuerzo inicial del presidente por tener un gabinete equilibrado que representara a las distintas posiciones partidarias e ideológicas, tuvo como contrapartida una estrategia explícita de compensación con funcionarios propios que se manifestó en los ministerios y en la presidencia institucional. Al igual que en la gestión de Menem, inicialmente la presidencia institucional no fue un espacio de alianzas; al menos hasta la renuncia del Vicepresidente Álvarez en octubre de 2000, el núcleo central estaba conformado por funcionarios muy cercanos al presidente, incluso familiares -su hermano fue Secretario General de la Presidencia- pero ajenos a las estructuras partidarias de los integrantes de la coalición. Pero a medida que la gestión se debilitaba y la alianza se deterioraba, De La Rúa, quien no detentaba un liderazgo consolidado al interior del partido radical, utilizó puestos centrales de la presidencia para designar a representantes de la alianza como señal política o herramienta de negociación, una estrategia inédita y cuyas consecuencias fueron visibles en detrimento de un vértice de gobierno compacto que le permitiera un control efectivo en los términos de Moe.

POLITIZACIÓN DE LA BUROCRACIA

Entendemos por politización de la burocracia a la tendencia a cubrir cargos de la estructura permanente con funcionarios afines a la administración. Esta tendencia que como señalamos antes suele ser más frecuente en la cima del gobierno, registró en los dos períodos analizados una tendencia creciente. Hay dos elementos adicionales que abonan esta ten-

6. Como los casos de: Emir Yoma, asesor presidencial; Munir Menem, titular de la Unidad Presidente; y Amira Yoma, Directora de Audiencias.

dencia en la Argentina. Por un lado, a diferencia de lo que ocurre en otros países como los Estados Unidos, los cambios entre diversas gestiones en las oficinas presidenciales involucran básicamente a los funcionarios políticos y éstos constituyen una minoría respecto del total del personal. Pero además, el sistema de carrera de servicio civil implementado en la Argentina en 1991 denominado SINAPA (Decreto no. 993/91 y modificatorios), que también se aplica en la presidencia, agrega a la relación cierta complejidad.

Este sistema que estaba destinado a jerarquizar y profesionalizar la labor de los funcionarios públicos generó además un escalafón y un sistema de carrera con un régimen especial para cargo con funciones denominadas “ejecutivas” para aquellos puestos críticos de conducción que requieren una competencia y un conocimiento específico y que implican el pago de un incentivo o suplemento salarial. Estos funcionarios (Directores Generales, Directores y Coordinadores o Jefes de Unidad) ocupan los cargos más altos de la organización burocrática, son la interfase con los funcionarios políticos y, según el esquema vigente, acceden a sus cargos por concurso de antecedentes, duran en sus funciones cinco años prorrogables hasta siete y no pueden ser removidos fácilmente. Según este sistema, sólo los funcionarios políticos deben cambiar, lo que significa que cuando una administración llega a la presidencia puede encontrarse limitada para las designaciones, aún en las oficinas más cercanas y sensibles de la Unidad Presidente y de la Secretaría General de la Presidencia.

En el núcleo central de la presidencia la implementación de este sistema fue despareja. En las áreas técnico-administrativas y en la Secretaría Legal y Técnica, se cubrieron los cargos a través de la normativa prevista y los cambios de gobierno no los afectó pero en cambio en las áreas políticamente sensibles, la politización ha sido creciente. Si bien inicialmente algunos cargos se cubrieron a través de concursos de antecedentes – aunque está en discusión la transparencia y objetividad del proceso-, las designaciones no fueron respetadas al producirse el cambio entre la presidencia Menem y De la Rúa. La gestión aliancista reemplazó a la mayoría de los funcionarios con personal propio y leal bajo mecanismos de excepción previstos por la normativa, y ésta fue la regla desde entonces.⁷

7. El sistema prevé la designación por excepción por el término de 180 días a cuya finalización debe realizarse el concurso correspondiente.

CENTRALIZACIÓN

Ya señalamos que desde un punto de vista estrictamente organizacional y formal la presidencia institucional en la Argentina no exhibe un modelo centralizado. Sin embargo este rasgo no impide que como resultado de las estrategias de los presidentes el funcionamiento de este espacio muestre ciertos rasgos de concentración. Así es que en la gestión de Menem, la Secretaría General de la Presidencia, desempeñó un papel central en la coordinación política y de gobierno - rol que se suaviza a partir de la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el segundo período-, pero además demostró gran estabilidad en cuanto a sus titulares. Eduardo Bauzá, Secretario General de la Presidencia y después Jefe de Gabinete y Alberto Kohan fueron los dos únicos funcionarios que ocuparon ese cargo en el término de diez años. Por el contrario en la gestión de De la Rúa, sin haber realizado modificaciones organizativas de envergadura, el núcleo central presentó un funcionamiento completamente diferente. Si bien intentó centralizar su agenda compensando las designaciones consensuales que le imponía el gobierno de coalición con funcionarios de confianza para manejar algunas cuestiones de la agenda, la fragilidad política que caracterizó a esta gestión impidió el desarrollo de modelos concentrados de coordinación política. La Secretaría General tuvo una inestabilidad inédita, con seis secretarios en dos años, de los cuales solo dos eran funcionarios leales y afines.⁸

Por otra parte, en nuestro marco de análisis la creación de nuevas estructuras o la modificación de las existentes pueden constituir también una estrategia de los presidentes para centralizar el control. La presidencia de Menem, a pesar de haber protagonizado una profunda reforma estatal, presentó la presidencia de mayor dimensión del período a través de las *secretarías ministeriales* las cuales, a pesar de estar en los márgenes de nuestra definición de presidencia institucional, podrían representar un excelente ejemplo de centralización. Sin entrar en los detalles de los

8. Entre diciembre de 1999 y diciembre de 2002 los Secretarios Generales fueron: Jorge De la Rúa; Alberto Flamarique; Ricardo Mitre; Carlos Becerra; Horacio Jaunarena y Nicolás Gallo. Solo el primero y el último fueron funcionarios de confianza del presidente.

procesos que llevaron a la creación de cada una de ellas⁹, puede señalarse que en la segunda presidencia, liberado del *corset* que restringía la cantidad de ministerios¹⁰, la creación de estas unidades más que atender una política pública que surgía en la agenda sistémica, respondió a la necesidad del presidente de controlar determinados aspectos de la política pública de una manera más “económica” en términos de negociación de políticas y presupuesto. De la Rúa por su parte, realizó algunas modificaciones organizativas en la Secretaría General de la Presidencia cuando promediaba el segundo año de gestión que obedecieron principalmente a centralizar en ese ámbito otros aspectos antes dispersos de la gestión presidencial, como la comunicación, el manejo de los medios estatales, la radiodifusión, la publicidad estatal y algunas cuestiones vinculadas con la obra pública.¹¹

Sin embargo, y como señalamos antes, las estrategias de centralización no se despliegan únicamente hacia las estructuras organizacionales sino también respecto del manejo de la agenda política y de gobierno. En este sentido, la confianza que caracteriza a los funcionarios de este espacio y la asignación difusa de responsabilidades de algunas unidades facilita su intervención en asuntos estratégicos que exceden sus atribuciones. Esta tendencia es observable en ambas presidencias.¹²

9. Casos especialmente ilustrativos han sido el de las Secretarías de Desarrollo Social, Recursos Naturales, Comunicaciones y Pequeña y Mediana Empresa. Para el proceso de creación e la Secretaría de Desarrollo Social, véase Repetto 2001.

10. Hasta la reforma de 1994, la constitución establecía un número fijo de ministerios.

11. La Secretaría General de la Presidencia absorbió en el año 2001 la Subsecretaría de Comunicación, lo cual incluía, el vocero presidencial, el COMFER y el Sistema Nacional de Medios Públicos (Decreto no. 614/2001) y también el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (Decreto no. 1450/2001)

12. Por ejemplo, Alberto Kohan, Secretario General de la Presidencia, fue caracterizado por Cavallo como un “canciller en las sombras” (*Página/12*, 08/02/2004) y en la gestión de la Alianza, el titular de la SIDE, Fernando de Santibáñez tenía influencia y capacidad de veto en la política económica.

La presidencia a la luz del contexto y las estrategias de los actores en perspectiva comparada

Según el marco adoptado en este trabajo, la dinámica de la presidencia es el resultado de la interacción entre estructuras, incentivos, contexto y las propias estrategias presidenciales, cuyo análisis nos aportan elementos más valiosos que los de una mirada estrictamente formal. En perspectiva comparada las presidencias de Menem y De la Rúa presentan rasgos comunes, no solo observables en las continuidades de la organización formal, sino por el hecho de que la presidencia fue un espacio de reserva de los presidentes, integrada por personal leal y cercano con una débil participación del partido oficial, pero constituyó, fundamentalmente, una herramienta de los presidentes para actuar frente al contexto e imponer sus objetivos.

No obstante, las gestiones analizadas presentan importantes diferencias en su funcionamiento vinculadas al contexto que les tocó enfrentar y el tipo de respuestas y estrategias delineadas. Si bien desde el punto de vista institucional el presidente no tiene restricciones para organizar y constituir su gabinete y mucho menos su oficina, el contexto puede inducir a que los presidentes tengan que restringir su autonomía cediendo espacios a favor de otros actores políticos o sectoriales o bien realizar modificaciones en la presidencia para ajustarla al nuevo escenario. Estos desafíos a la autonomía presidencial, no suelen provenir de la pugna entre poderes y a veces ni siquiera de la oposición, sino que se puede originar en el propio oficialismo y en el gabinete. En este sentido, el contexto en el que se desarrollan las presidencias parecen tener una influencia sustantiva: un gobierno de coalición, alianzas sectoriales, una crisis o transformaciones profundas estructuran de manera diferenciada las opciones de los presidentes con respecto a su estructura.

En este sentido, el vínculo del presidente con su propio partido o con sus eventuales socios en una coalición modifica los incentivos y las estrategias presidenciales y parece tener consecuencias sobre la forma que adopta el núcleo central presidencial. Los gobiernos de coalición en sistemas presidenciales pueden ser limitadores de la autonomía presidencial y en algunas circunstancias introducen tensiones entre los miembros del gobierno (Deheza 1998:169). En este marco es posible acercar una explicación, -sin juzgar el resultado- a las estrategias de Fernando De la Rúa respecto de la conformación del núcleo central: con el partido en manos

de otro sector político y sin puentes sólidos con su socio principal, los funcionarios leales del núcleo central en un principio intentaban compensar y neutralizar el peso de los aliados en el gabinete pero una vez que la coalición entró en crisis, pretendió recomponerla a través de su incorporación en puestos cercanos al presidente.

Este rol de la presidencia institucional no solo se presenta en los gobiernos de coalición. Un gobierno monocolor y mayoritario como el de Menem, también debió prever espacios en el gabinete para otras facciones partidarias o para procurar la representación de una orientación determinada en políticas públicas, frente a lo cual el núcleo central no solo se constituyó en un espacio propio del presidente, sino en una arena de enfrentamientos dentro del modelo, como fue el caso de las tensiones entre el “menemismo” y el Ministro Domingo Cavallo.

Pero estas estrategias no fueron neutrales en términos de cohesión y capacidad de coordinación gubernamental. La potencialidad de la presidencia institucional como zona de articulación y control es otro aspecto que también permite apreciar las diferencias en el rol que ocupó en las dos gestiones analizadas. La presidencia institucional de Menem reflejó estabilidad y consistencia a lo largo de los dos mandatos y constituyó un eslabón facilitador de la estrategia global con relación al partido que él conducía, con las alianzas sectoriales y extrapartidarias que sostenían la gestión y con la orientación del gobierno. En la primera de las gestiones se consolidó la Secretaría General de la Presidencia como unidad central la cual sumada al impulso inicial de un nuevo instituto como la Jefatura de Gabinete de Ministros, constituyeron herramientas adicionales para la centralización y la coordinación política y de gobierno.

La presidencia institucional de De la Rúa, en cambio, reflejaba las tensiones de un gobierno de coalición y de un partido dominado por otra facción, presentes tanto en las designaciones, en la orientación de las políticas y en la debilidad de instancias de articulación gubernamental que indudablemente afectaron la posibilidad de imponer una agenda de gobierno. En este caso, si bien se observaron estrategias de centralización y politización, éstas estuvieron destinadas a generar espacios de resistencia más que a facilitar la coordinación gubernamental. La inédita baja estabilidad de los Secretarios Generales y el hecho de que varios de ellos no hayan formado parte del círculo de confianza presidencial convertían a la coordinación política en una ilusión.

En definitiva, si bien en ambos casos es posible observar la utilización del espacio presidencial para consolidar su autonomía, las opciones de cada uno de los presidentes también reflejaron sus preferencias y sus idiosincrasias. Ambos presidentes con diferentes ideologías, personalidades y agendas, respondieron utilizando la presidencia institucional, aunque de manera disímil y otorgándole un cariz distintivo. Frente a iguales incentivos a la autonomía, la utilización de la presidencia en el caso de De la Rúa terminó siendo una estrategia de aislamiento y en el caso de Menem un instrumento adicional para consolidar un modelo de control partidario y de facilitación de alianzas.

Conclusiones

¿Qué nos aportó el estudio de la presidencia institucional, además de demostrar que no es sólo un apéndice del presidente y que es un espacio que prevalece a lo largo del tiempo en la estructura del Poder Ejecutivo? A mi juicio han surgido dos cuestiones que merecen destacarse. En primer lugar, aparece como una arena adecuada para analizar las estrategias presidenciales para garantizar un gobierno efectivo en el marco de los incentivos del presidencialismo y también ilustra la importancia que en la configuración de estas estrategias tiene el *trade-off* entre partido y gobierno.

Con respecto al primer punto, los presidentes son los únicos actores del sistema institucional con incentivos para garantizarse estructuras que le permitan un gobierno efectivo y para disponer de autonomía para tomar sus decisiones. Esta autonomía no está exenta de desafíos los cuales pueden provenir no sólo de la pugna entre poderes o de la oposición, sino de la dinámica *intraejecutivo* conformada por los vínculos con el gabinete y el partido oficial y otras alianzas circunstanciales. En este marco, las estrategias de cobertura de cargos en un gobierno de coalición reflejan claramente la tensión entre la necesidad de garantizar la autonomía presidencial y los requerimientos consensuales que garanticen la representación de los distintos componentes de una alianza de gobierno.

En las gestiones analizadas, la presidencia institucional llegó a constituirse como un espacio de autonomía y aún de resistencia. Utilizando la definición de Bonvecchi y Palermo (2000), podría señalarse entonces que el núcleo más cercano de la presidencia institucional significa una “insti-

tucionalización de la distancia”, no sólo con respecto a los partidos políticos a los que pertenecen los presidentes, sino con respecto al resto del gabinete o algunos de sus integrantes. En un gobierno de coalición, donde el presidente no mantiene sólidos vínculos con el oficialismo, los incentivos a incrementar la autonomía presidencial politizando y centralizando la presidencia pueden ser mayores que en un gobierno de un solo partido. Ahora bien, si la autonomía se convierte en una estrategia de aislamiento o de concentración de poder dependerá también de las características individuales de los presidentes y del contexto que le toque enfrentar. Estas estrategias no sólo han demostrado que no son indiferentes para la posibilidad una gestión efectiva sino que tienen consecuencias sobre la sustentabilidad de un gobierno.

En definitiva, como señala Acuña, las tensiones que caracterizan a la dinámica *intraejecutivo* son estructurales, constituyen problemas de acción colectiva que reconocen sus propias causas y dinámica y cuya comprensión escapa a las tensiones “clásicas” del presidencialismo como las provenientes de la pugna entre poderes o del enfrentamiento entre oficialismo y oposición (Acuña 2001:8). Pero además, estas tensiones no operan en forma independiente sino que, a modo de juegos anidados, se conjugan y potencian (Acuña 2001:10). En este marco surge con fuerza el rol de la estructura presidencial para contribuir a la coherencia y la capacidad de gobierno.

Desde 1983, los desafíos a la estabilidad política reconocen diferentes orígenes y causas explicativas, pero las características de la última crisis presidencial pusieron en evidencia además el peso que detenta la brecha entre los resultados de una gestión y las expectativas insatisfechas, que indefectiblemente se concentra en cabeza del presidente, y las graves consecuencias de un vértice del gobierno desestructurado e impotente. En consecuencia, una presidencia debilitada en términos de capacidad estratégica, por no poder resolver sus propias contradicciones y problemas de acción colectiva, difícilmente pueda enfrentar los desafíos que imponen contextos complejos y demandas crecientes. Si la presidencia institucional puede ocupar un rol estratégico a los fines de garantizar las condiciones político-institucionales para llevar a cabo la agenda de un gobierno, surge con más fuerza la necesidad de incorporarla en una agenda de investigación sobre el presidencialismo.

REFERENCIAS

- ABERBACH**, Joel D. y Bert A. **ROCKMAN**. 1988. "Image IV revisited: Executives and political roles". *Governance*, 1 (1), pp. 1-25.
- ACUÑA**, Carlos H. 1995. *La Nueva Matriz Política Argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- ACUÑA**, Carlos H. 2001. "Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy". *Reforma y Democracia*, 19, pp. 219-238.
- AMORIM NETO**, Octavio. 2000. "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIF. New York: Cambridge University Press.
- AMORIM NETO**, Octavio. 2002. "Presidential Policy-Making Strategies and Cabinet Formation in Latin America's Presidential Democracies, 1946-1995". Trabajo presentado en la Conferencia *El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades*. Congreso de México, México DF, Mayo 6-7, 2002.
- AMORIM NETO**, Octavio. 2006. "The Presidential Calculus. Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas". *Comparative Political Studies*, 39 (4), pp. 415-440.
- BONVECCHI**, Alejandro y Vicente **PALERMO**. 2000. "En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos". *Revista Argentina de Ciencia Política*, 4.
- BURKE**, John P. 2000. *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton*. The Johns Hopkins University Press; second edition.
- CHEIBUB**, José A., Adam **PRZEWORSKI** y Sebastián **SAIEGH**. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, 34, pp. 565-587.
- DE LUCA**, Miguel. 2008. "Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006", en Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (eds.) *Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, PA.: Penn State Press.
- DEHEZA**, Grace Ivana. 1998. "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur". *El presidencialismo renovado. Instituciones y*

- cambio político en América Latina*, editado por D. NOHLEN y M. FERNÁNDEZ. Caracas: Nueva Sociedad.
- EDWARDS III**, George. 2000. "Neustadt's Power Approach to the Presidency". *Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century*, editado por Robert Y. Shapiro, Martha Joynt Kumar, Lawrence R. Jacobs. Columbia University Press.
- FERREIRA RUBIO**, Delia y Mateo **GORETTI**. 1994. "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)". *Desarrollo Económico* N° 141, Vol. 36, abril-junio de 1996.
- HESS**, Stephen. 1988. *Organizing the Presidency*. Brookings Institution Press.
- HULT**, Karen. 2003. "The Bush White House in comparative perspective". Trabajo presentado en la conferencia *The George W. Bush presidency: an early assessment*, The Center for the Study of Democratic Politics, Center of International Studies, April 25-26, 2003, Woodrow Wilson School, Princeton University, New Jersey.
- JONES**, Mark. 2001. "Political Institutions and Public Policy in Argentina". *Presidents, Parliaments and Policy*, compilado por S. HAGGARD, y M. MC CUBBINS. Cambridge University Press.
- JONES**, Mark. 2002. "Una evaluación de la democracia presidencialista argentina". *Presidencialismo y democracia en América Latina*, compilado por S. MAINWARING y M. SHUGART. Buenos Aires: Paidós.
- KERNELL**, Samuel. 1986. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington DC: C.Q. Press.
- KING**, Gary. 1993. "The Methodology of Presidential Research". Disponible en: <<http://gking.harvard.edu/files/methpres.pdf>>, consultado: 11/2008.
- KING**, Gary y Lyn **RAGSDALE**. 1988. *The Elusive Executive. Discovering Statistical Patterns in the Presidency*. Washington DC: Congressional Quarterly Inc.
- KRAUSE**, George y Jeffrey **COHEN**. 2000. "Opportunity, Constraints, and the Development of the Institutional Presidency: The Issuance of Executive Orders, 1939-96". *The Journal of Politics*, 62 (1), pp. 88-114.
- LEVITSKY**, Steven. 2003. *La transformación del justicialismo. Del partido Sindical al partido clientelista (1983-1999)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

- LIMONGI, Fernando. 2004. "Institutions, Presidents, and Agencies". Trabajo preparado para la *Conferencia Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy*, São Paulo – EDESP-FGV – Cebrap, 15 y 16 de marzo de 2004.
- LINZ, Juan y Arturo VALENZUELA. 1994. "Democracy, presidential or parliamentary: does it make a difference?". *The Failure of Presidential Democracy: The case of Latin America*, editado por J. LINZ y A. VALENZUELA. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LOWI, Theodore. 1993. *El presidente personal: facultad otorgada, promesa no cumplida*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- LLANOS, Mariana y Ana MARGHERITIS. 2006. "Why do presidents fail? Political Leadership and the Argentine Crisis (1999-2001)". *Studies in Comparative International Development*, 40 (4), pp.77-103.
- MAINWARING, Scott. 1990. "Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation". Kellog Institute, Notre Dame: Working Paper #144.
- MAINWARING, Scott y Matthew SHUGART. 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- MARCH, James y Johan OLSEN. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review*, 78 (3), pp. 743-749.
- MOE, Terry. 1990. "Political Institutions: The neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, pp. 213-253.
- MOE, Terry. 1999. "The Politicized Presidency". *The Managerial Presidency*, editado por J. P. PFIFFNER. College Station, TX: Texas A&M University.
- MOE, Terry y Scott WILSON. 1994. "Presidents and the Politics of Structure". *Law & Contemporary Problems*, 57 (2), pp. 1-44.
- MOE, Terry y Michael CALDWELL. 1994. "Institutional Foundations of Democratic Government". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150 (1), pp. 171-195.
- MOE, Terry y William HOWELL. 1999. "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory". *Presidential Studies Quarterly*, 29 (4), pp. 850-873.
- MOLINELLI, N. Guillermo, M. Valeria PALANZA y Gisela SIN. 1999. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad – Editorial Temas.

- MUSTAPIC, Ana María. 2000. "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 39, no. 156, pp. 571-595.
- MUSTAPIC, Ana María. 2005. "Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes argentinos en el año 2001". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 45, no. 178, pp. 263-280.
- MUNCK, Gerardo. 2004. "La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional". *Política y Gobierno*, XI (2), pp. 315-346.
- NATHAN, Richard P. 1983. *The Administrative Presidency*. New York: Mc Millan.
- NEUSTADT, Richard. 1960. *Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter*. New York: Mc Millan, 1990.
- NOVARO, Marcos 2000. "La jefatura de gabinete de ministros en la Argentina y sus capacidades de coordinación y control", *Revista Política y Gestión*, N° 1, Ed. Homo Sapiens, Buenos Aires.
- NOVARO, Marcos. 2001. "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)". *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Editado por E. LANZARO. Buenos Aires: CLACSO.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. 2002. "Argentina y el Nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina". *Revista SAAP*, 1 (1), pp. 167-185.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. 2003. "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad" Hacia un nuevo presidencialismo?". *Latin American Research Review*, 38 (3), pp. 149-164.
- PETERS, Guy. 1999. *La política de la burocracia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- PIFFNER, James P. 1999. (Editor). *The Managerial Presidency*. College Station, TX: Texas A&M University.
- REPETTO, Fabián. 2001. *Gestión Pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.
- ROCKMAN, Bert. 1987. "Reforming the Presidency: Nonproblems and Problems". *PS: Political Science and Politics*, 20 (3), pp. 643-649.
- SAMUELS, David y Kent EATON. 2002. "Presidentialism and, or, and Versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research". Presented at the *Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy*, Duke University, April 5-7, 2002.

- SERRAFERO**, Mario. 1997. *Reelección y sucesión presidencial*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- SERRAFERO**, Mario. 1999. *El poder y su sombra: Los vicepresidentes*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- SERRAFERO**, Mario. 2003. "La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso de De la Rúa". *Revista SAAP*, 1 (2), pp. 247-272.
- SHUGART**, Matthew y Stephan **HAGGARD**. 2001. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". *Presidents, Parliaments and Policy*, compilado por S. HAGGARD y M. MCCUBBINS. New York: Cambridge University Press.
- SHUGART**, Matthew y Scott **MAINWARING**. 2002. "Una evaluación de la democracia presidencialista argentina". *Presidencialismo y democracia en América Latina*, compilado por S. MAINWARING y M. SHUGART. Buenos Aires: Paidós.
- SKOWRONECK**, Stephen. 1997. *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*. Harvard University Press.
- WALCOTT**, Charles y Karen **HULT**. 1987. "Organizing the White House: Structure Environment and Organizational Governance". *American Journal of Political Science*, 31 (1), pp. 109-125.
- WAYNE**, Stephen. 1983. "Approaches". *Studying the Presidency*, editado por G. EDWARDS y S. WAYNE. University of Tennessee Press, Knoxville.

MARÍA EUGENIA COUTINHO es Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) y Licenciada en Ciencias Políticas (Pontificia Universidad Católica Argentina). Actualmente es Directora General de Programas y Acción de Gobierno de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación.

