

En *Lecciones contra la incertidumbre en política. Paneles escogidos del XIV congreso nacional de ciencia política*. Buenos Aires (Argentina): EUDEBA.

# Estudios sobre el poder ejecutivo y presidencia en la Argentina: Avanzando en la agenda de investigación.

Fraschini, Mariano, Coutinho, María Eugenia, Camerlo, Marcelo, Ariza, Andrea y Tonelli, Luis.

Cita:

Fraschini, Mariano, Coutinho, María Eugenia, Camerlo, Marcelo, Ariza, Andrea y Tonelli, Luis (2021). *Estudios sobre el poder ejecutivo y presidencia en la Argentina: Avanzando en la agenda de investigación. En Lecciones contra la incertidumbre en política. Paneles escogidos del XIV congreso nacional de ciencia política. Buenos Aires (Argentina): EUDEBA.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/andrea.ariza/35>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pboh/5Dw>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

**Título del panel: Estudios sobre poder ejecutivo y presidencia en la Argentina:  
avanzando en la agenda de investigación**

**Mariano Fraschini:**

Mi exposición no solo buscará ofrecer un análisis sobre la Argentina, sino también sobre Latinoamérica. A partir de un evento puntual como lo fue el triunfo de Mauricio Macri en noviembre de 2015, esta presentación tiene dos dimensiones. La primera refiere al interrogante de si existe o no un giro a la derecha, como muchos analistas o investigadores han planteado a partir de un retorno a políticas neoliberales. Mi pregunta girará en torno a si estamos en un escenario así, o, si en cambio nos encontramos en una región en disputa entre conservadores y progresistas. En segundo lugar, voy a analizar el grado de estabilidad o inestabilidad que han tenido los presidentes que ganaron las elecciones entre el 2015 (después de la victoria de Macri en la Argentina) y 2019 (contemplando la última que se dio en El Salvador ese año).

Como anticipé, arrancaré por el primer interrogante acerca de la existencia o no del giro a la derecha. En este sentido, existe una tradición dentro de la ciencia política de distinguir en etapas históricas los gobiernos desde el retorno de la democracia en los años ochenta. Si uno observa la evidencia empírica, uno encuentra estos retornos a partir de 1979 con Ecuador, pasando por Perú en 1980, luego entre 1982 y 1985 tenemos Argentina, Brasil y Uruguay. Finalmente, en 1989 se inicia la transición en Chile y en Paraguay en 1993. Respecto a México, existe el debate si llamar al escenario previo al año 2000 como uno democrático, más si al menos hasta entonces no fueron competitivas las elecciones.

La década del noventa muestra en toda su dimensión el giro real hacia las propuestas neoliberales vinculadas a las reformas estructurales orientadas hacia el mercado. Prácticamente toda la región se tiñó de ese color político partidario e ideológico ligado a las ideas de reforma del Estado. En ese contexto, prácticamente sin excepción se estableció el neoliberalismo en los países de América Latina.

Pero llegando al siglo XXI, en Diciembre de 1998, con el triunfo de Hugo Chávez se inicia lo que muchos analistas llamaron el giro a la izquierda en la región. A excepción de México y Colombia, el resto de los países, con alcances menores o mayores, pasaron a teñirse de progresismo. Se establece entonces un giro a la izquierda, nacional y popular. Inclusive países como Chile y Perú, que tuvieron gobiernos amigables hacia el mercado, pasaron a tener presidentes que de alguna manera formaron parte de los gobiernos de la nueva izquierda. Esto

ocurrió en Chile con Michel Bachelet y en Perú con Ollanta Humala, si bien con este último caso, después hubo regresiones hacia políticas alejadas de este enfoque.

Teniendo en consideración lo dicho hasta aquí, la pregunta es ¿qué está ocurriendo en Latinoamérica luego del triunfo de Mauricio Macri en la Argentina?, y en función de esto, ¿hubo un giro a la derecha? Veamos nuevamente la evidencia empírica: trece elecciones, ocho triunfos que podríamos denominar neoliberales y cinco victorias de candidatos vinculados al giro a la izquierda. ¿Cuáles son esos ocho triunfos? Además de Macri en la Argentina, tenemos en un primer grupo, el caso de Duque en Colombia, el de Hernández en Honduras y el de Kuczynski en Perú. Más recientemente, tenemos las victorias de Abdo en Paraguay; Bolsonaro en Brasil; Duque en Colombia y el último, Bukele en El Salvador. Acá hay una inconsistencia: se menciona a Duque dos veces.

////

Tenemos entonces ocho victorias del neoliberalismo, la centro derecha o la derecha como prefiera llamarse a este grupo, pero siempre respondiendo a los sectores más conservadores. Entre estos casos, si bien implicaron cambios de elencos, pocos expresaron un cambio de orientación ideológica en el tiempo ¿Qué quiero decir con esto? Perú siguió siendo neoliberal. Colombia lo mismo, pese a la histórica elección de la izquierda democrática colombiana que alcanzó el 43% en la segunda vuelta. Nunca en la historia, este sector político había obtenido ese caudal de votos.

Por otra parte, podemos decir que si hubo cambios en Argentina. En Chile también, aunque este caso es particular, pues las últimas cuatro elecciones involucraron una alternancia entre dos referentes: Bachelet-Piñera-Bachelet-Piñera. Esto indicaría una disputa político-ideológica entre las dos orientaciones estudiadas. En términos de Brasil, podríamos identificarlo como un caso donde hubo cambio, pero ¿Bolsonaro reemplaza al PT? Desde mi perspectiva, la respuesta es negativa, es decir, no lo reemplaza. Su llegada al poder es una continuidad con la transición de Temer, iniciada con la salida anticipada de Dilma Rousseff a partir del *impeachment* que sufrió esta última.

¿Qué tenemos por el lado de la izquierda? Encontramos el triunfo en Costa Rica, ante un rival que expresaba las ideas neoliberales. También tenemos el caso del sandinismo en Nicaragua, la ratificación de Nicolás Maduro en mayo del 2018 en Venezuela. Un año antes, se dio la victoria de Lenin Moreno en Ecuador, el cual respondía inicialmente a las ideas correistas de la de Revolución Ciudadana, aunque es cierto que después (ya en ejercicio del poder gubernamental) modificó su orientación ideológica. Por último tenemos a México, que también

implicó un cambio nítido, no sólo de elenco, sino también de ideología. Este país, con la victoria de Salinas de Gortari en 1988 había comenzado a orientarse hacia el neoliberalismo. Esta tendencia se modifica recientemente con la llegada al poder de López Obrador.

De este modo, retomando la pregunta de si hay o no un giro a la derecha en la región, yo no lo afirmaré, pero tampoco lo negaré. No se logra observar con tanta nitidez ese giro a la derecha regional. De hecho, me parece que debemos esperar un par de meses, ya que Octubre es una estación electoral muy interesante, en tanto se elige presidente en Argentina, en Uruguay y en Bolivia. Sería más claro dicho giro, si hay una reelección de Macri, si Evo Morales es derrotado en Bolivia y si el Frente Amplio pierde su hegemonía de 15 años en el gobierno. Ahora bien, si como marcan la mayoría de las encuestas, la fórmula opositora peronista vence al macrismo en las elecciones presidenciales, si Evo Morales es reelecto por cuarta vez y si en el caso de Uruguay, vuelve a triunfar el Frente amplio estaríamos diciendo que la región está en disputa entre ambos proyectos políticos e ideológicos.

Pasemos al segundo tópico en el análisis. Supongamos que se acepta la existencia de cierto cambio de elencos y también en la orientación ideológica de los gobiernos. Podemos preguntarnos ¿estos cambios implican una mayor estabilidad de los presidentes latinoamericanos neoliberales o una mayor inestabilidad? Fíjense que puntualizo la distinción entre inestabilidad y estabilidad presidencial. Si bien la incompatibilidad entre presidencialismo y democracia planteada por Linz en los años 70 y 80, no se verificó en la práctica, ahí donde el autor sí acertó es en el señalamiento de la inestabilidad en el primero. Entonces, ¿quiénes sufrieron la inestabilidad? Lo hicieron los presidentes. En 1992 Collor de Melo; en 1993 Carlos Andrés Pérez; en 1997 Bucaram; en 1999 Cubas Grau; en 2001 De la Rúa; en 2003 Sánchez Losada. Tenemos aquí un conjunto de presidentes que han debido abandonar su mandato antes de tiempo, antes de que finalice el plazo fijo de gobierno, el cual era un problema para Linz. La salida anticipada del poder de estos actores, implica que la inestabilidad, fue de los presidentes y no del presidencialismo.

Retomando el análisis por etapas que planteé al inicio, uno podría indicar que entre los años 80 y 90, tendieron a primar los presidentes inestables, es decir, aquellos que abandonaron el poder antes que finalice su periodo de gobierno. Esto, en contraposición a la mayor estabilidad presidencial del siglo XXI. Esto significa que los presidentes del giro a la izquierda fueron más estables. En este sentido, ¿cuántas experiencias de salidas anticipadas tenemos? Zelaya, Lugo y Dilma.

Contrasta claramente con la innumerable cantidad de presidentes que salieron antes de tiempo en el pasado. Kathryn Hochstetler, una autora que estudia esta temática indica que el 23% de

los presidentes sudamericanos salieron del poder anticipadamente entre 1978 y 2003, mientras que el 40% fueron desafiados en la misma dirección. Por lo tanto, estamos ante una comparación en torno a la inestabilidad presidencial que tal vez la ciencia política no le ha prestado la atención necesaria.

Para ir finalizando, planteo la siguiente pregunta: los presidentes que iniciaron sus mandatos entre 2015 y 2019, ¿van a ser inestables o estables? Para ser coherente con el título de mi tesis en la que hablé de recursos devaluados, creo que si uno considera los recursos parlamentarios, institucionales, federales o de apoyo popular, y uno observa las experiencias de Macri, Duque, Maduro, Bolsonaro y López Obrador, podemos decir que estamos hablando de presidentes, que a pesar de tener diferentes concepciones político-ideológicas, han contado con recursos devaluados, que han perdido recursos parlamentarios o han tenido caídas en su popularidad.

Por ejemplo, el caso Bolsonaro, más allá de la reforma jubilatoria, refiere a uno donde se ha reducido su nivel de apoyo de manera similar a lo que fue Collor de Melo en su momento (actor, que como mencionamos, salió antes de tiempo del poder). Otro ejemplo lo encontramos en Ecuador, donde vemos que el partido (es decir, su recurso de poder) de Lenin Moreno, obtuvo en la última elección apenas el 5% de los votos. Esto significa que dicha fuerza política se está debilitando. Entonces, en este sentido, diría que se trata de presidentes que están sufriendo, en esta etapa histórica, procesos muy complejos y que avizoran cambios futuros más que continuidades.

De este modo, si uno buscara caracterizar a los presidentes latinoamericanos de estos últimos años y a partir de como decíamos al principio (desde el triunfo de Mauricio Macri), lo podría hacer desde de la idea de los recursos devaluados. Son presidentes que no son inestables (esto no significa que no estén camino a serlo), pero que han atravesado (o están en ello), por momentos donde priman los sinsabores más que las ratificaciones. Muchas gracias.

**María Eugenia Coutinho:**

El trabajo que voy a presentar, es una investigación en conjunto con Marcelo Camerlo y que se publicó en el último número de la Revista “América Latina Hoy”. En primer término, querría agradecer a Juan Manuel Abal Medina y a Laura Eberhardt por haber organizado este panel. Hace un tiempo, expresé una crítica en *Twitter* ante la falta de paneles vinculados a estudios sobre el ejecutivo y la presidencia, situación que suele ser una característica no de este Congreso, sino de varios otros (por lo menos en los que participe en los últimos años). Frente

a ello, considero que este panel nos brinda una idea de la inmensa agenda que tenemos por delante y de la cantidad de dimensiones que podemos analizar sobre el poder ejecutivo y la presidencia.

Cuando uno revisa la literatura de los estudios presidenciales en Estados Unidos, uno encuentra que ésta tuvo una historia bastante dramática por así decirlo, en el sentido que fue criticada por su falta de consistencia teórica y metodológica. Porque los estudios sobre la presidencia tienen una serie de problemas: que el *N* es 1, así como que su carácter es descriptivo, biográfico e historicista. Por supuesto que el desafío metodológico puede ser salvado analizando otras dimensiones o ampliando el número de casos. Este es un desafío que tenemos desde el punto de vista metodológico y teórico. En estos términos, considero que aquellos que nos dedicamos al estudio del poder ejecutivo y los presidentes, estamos superando dicho desafío, siendo más rigurosos a nivel metodológico y en las perspectivas con las que los analizamos. Ejercicios como el de este panel, me parece que hacen una contribución en esta dirección.

Con Marcelo Camerlo (mi coautor en el artículo de América Latina Hoy), tenemos una trayectoria de trabajos en la que siempre hemos estado desafiando las perspectivas establecidas. Por ejemplo, mientras estudiábamos la organización de la presidencia, la cual por momentos se puso de moda, todos decían (siguiendo el caso de Brasil) que la tendencia era la de centralizar el proceso de decisión en la presidencia. Es decir, que las presidencias latinoamericanas tendían a concentrar la organización del ejecutivo en el presidente. Nosotros dijimos que no, ya que la Argentina manifestaba el opuesto, esto es, descentralizaba en lugar de centralizar en la figura presidencial. Entonces, aquí nos encontramos otra vez, desafiando la perspectiva sobre el análisis de la composición partidaria de los gabinetes en la Argentina.

Los que estudiamos gabinetes, solemos decir que los gabinetes argentinos han sido casi en su totalidad partidistas y específicamente del partido del presidente. Estas son afirmaciones que encontramos en los estudios sobre gabinetes en Argentina, según los cuales entre un 80% y un 90% de los integrantes de un gabinete pertenecen a algún partido político. Pero cuando nosotros, empezamos a trabajar en profundidad las trayectorias y la composición de los gabinetes, es decir, la trayectoria de los ministros, nos encontramos muchas veces con la dificultad de poder identificar la organización partidaria a la que pertenecían. A veces este vínculo puede parecer obvio, y de hecho, en algún trabajo seguramente se diga que todo el gabinete era peronista, kirchnerista o radical. Pero cuando uno mira hacia dentro, se da cuenta que no es así.

De este modo, lo que estamos poniendo en cuestión, es que el criterio operacional básico de afiliación partidaria de los ministros para la conformación de los gabinetes (que es un indicador

que nos indica la relación de un ministro con el partido), no es tan sencillo en sistemas presidenciales con sistemas partidarios fluidos y volátiles. Una cosa es hablar de la identificación partidaria de un ministro en un sistema parlamentario, (donde forma parte de la conformación de un gobierno), siendo este último un sistema de gobierno donde se selecciona a un ministro porque pertenece a una organización partidaria que forma parte de una coalición de gobierno. En los sistemas presidenciales, donde el presidente es el organizador de un gabinete, los criterios son otros. El punto es que la literatura (sobre todo a partir del análisis del caso de Brasil) que pone énfasis en la posibilidad de los presidencialismos de formar gobiernos de coalición, tiene una fuerte influencia parlamentarista, ya que deriva sus postulados de investigaciones pensadas para analizar a los sistemas parlamentarios (donde la relación entre el ministro y el partido es obvia y fuerte, como señalamos recién). El vínculo claro entre ministro y partido referenciado para los parlamentarismos, no tiene por qué ser así en el caso de los sistemas presidenciales. Puede serlo en los casos de presidencialismos de coalición, pero puede no ocurrir cuando no hay coaliciones en el poder, sino gobiernos monocolor. Es esto último, lo que nosotros hemos querido estudiar.

¿Qué es lo que sucede con la literatura del parlamentarismo para analizar la conformación de gabinetes en términos partidistas en sistemas presidenciales? Por un lado, sobreestima la pertenencia partidaria. Por otro, da por supuesto que los ministros actúan en nombre del partido. Finalmente, desconoce la posibilidad de otros tipos de alineamientos que a veces son de características personales o sectoriales, los cuales otorgan recursos de gobernabilidad pero de una índole diferente a la partidista para formar parte una coalición.

Ahora bien, cuando analizamos el caso argentino especialmente desde los años 2000 y hasta la actualidad, observamos un debilitamiento del sistema de partidos, representado esto en varios aspectos: una débil institucionalización; una mayor personalización; una mayor volatilidad; el cambio frecuente de las etiquetas; una tendencia muy marcada a la generación de frentes y alianzas. De hecho, desde el año 2000 uno observa el mapa de la conformación de partidos nacionales que se presentan a elecciones, y todos son frentes o alianzas. Eso hace muy difícil la identificación partidaria de un ministro. Por ejemplo, entre 1983 y 2018 nosotros contamos que hubo 11 partidos diferentes en la conformación de los gabinetes, número que es mucho más elevado que los partidos que estuvieron en el gobierno. Entonces, esto implica una dificultad cuando uno quiere ser preciso al momento de explicar la contribución de un partido en el gabinete. Estos problemas que identificamos en el sistema de partidos realmente lo vuelve bastante complejo. Frente a esta situación, nosotros comenzamos a pensar en cuales eran los

desafíos que teníamos que enfrentar para poder salvar este obstáculo que encontrábamos para la identificación partidaria de los ministros.

El primer desafío fue identificar a la unidad de referencia, es decir, al partido político. Esto en función de la siguiente pregunta: ¿estamos hablando de un partido en sentido estricto, de un frente o una alianza? Por ejemplo, cuando analizamos el gabinete de Néstor Kirchner, en general se dice que la mayoría pertenecía al Frente para la Victoria. Pero este último era un frente no un partido. Cuando consideramos la gestión de Carlos Menem, ahí si hacemos referencia al Partido Justicialista, pero en el gobierno del primero, nosotros no podemos decir que eran ministros peronistas, porque no hablaban y/o actuaban en nombre de dicha fuerza, ya que en más en un momento el partido se escinde. Entonces, ¿que utilizamos? ¿La unidad partido, la unidad frente o la unidad alianza? Esa dificultad se replica en las distintas gestiones estudiadas.

El segundo desafío fue el de determinar la relevancia de la agrupación. Esto implica (de igual forma que en los sistemas parlamentarios), identificar cuál es el aporte en términos de gobernabilidad por el contingente legislativo, que tiene ese partido para otorgarle al gobierno. En el caso de nuestro país, la incorporación de ministros que no son del partido del presidente, muchas veces no ha significado un aporte significativo (a veces nulo) en términos de contingente legislativo. En este sentido, quizás resulte provechoso evaluar otros aportes en términos de gobernabilidad, los cuales pueden llegar a tener que ver con vínculos o representaciones sectoriales, entre otros aspectos.

El tercer desafío fue el de establecer el vínculo efectivo entre el ministro y el partido. Por ejemplo, el primer gabinete de Carlos Menem incorporó dirigentes del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) como Antonio Salonia u Oscar Camilión. Estos referentes ¿estaban actuando en nombre del partido?, ¿hubo algún vínculo entre el partido y el ministro o fue a título personal? Desde nuestra lectura, esa identificación es importante.

Finalmente, una vez establecido ese vínculo, teníamos que determinar la intensidad del vínculo, cuán fuerte era el mismo. Estos son los cuatro desafíos que identificamos que debíamos encarar.

Entonces, a partir de dichos desafíos, hicimos una propuesta metodológica que respondería a cada uno de ellos. En cuanto a identificar la unidad lo que proponemos es que se considere al partido, siempre y cuando no haya un frente. Es decir, en el gobierno de Carlos Menem encontramos al Partido Justicialista (PJ). En el de Eduardo Duhalde lo mismo. Pero en la gestión de Néstor Kirchner y en las de Cristina Fernández de Kirchner no es el PJ, sino que es el Frente para la Victoria, en el cual la unidad base que actúa como subcomponente de ese

frente, es el Partido de la Victoria y no el PJ. Por otro lado, distinguimos, como dijimos antes, a los partidos en sentido estricto, los frentes y las alianzas o coaliciones de frentes, como por ejemplo, Cambiemos o la Alianza que es una agregación de otros frentes. Tomamos sólo los partidos oficialmente reconocidos a nivel nacional, esto para evitar etiquetas de tipo kirchnerismo, peronismo o filoperonismo, que no nos ayuda a entender la composición de los gabinetes.

En segundo lugar, para enfrentar el desafío de la relevancia del partido (que también como mencionamos anteriormente, lo de las bancas parlamentarias no siempre es un aporte para poder comprender su influencia en términos de gobernabilidad), propusimos una estrategia de medición centrada en la edad partidaria. Ponemos un año cero cuando se conforma como partido de nivel nacional. Por ejemplo, para el Frente Para la Victoria el año cero es el 2003, que viene de la conformación del Partido de la Victoria, primero a nivel provincial en Santa Cruz, y luego se nacionaliza inscribiéndose en la justicia electoral como Frente Para la Victoria. En tercer lugar, en cuanto a la identificación del ministro con el partido, lo que hicimos fue trabajar un poco más sobre una diferenciación que ya había hecho Marcelo Camerlo en un texto junto a Cecilia Martínez Gallardo. Propusimos que la variable no fuera dicotómica (partidario-no partidario), sino que implique una diferenciación de grados de pertenencia partidaria. Y eso lo hicimos con lo que llamábamos las fichas individuales que analizan la trayectoria individual completa de cada uno de los ministros del ejecutivo desde 1983 hasta la actualidad. Este análisis nos brindó la posibilidad de ver cuáles fueron las posiciones profesionales o los cargos electorales que ocuparon, entre otros aspectos. La evaluación de la intensidad del vínculo, permite superar las autodeclaraciones o las definiciones de expertos del tipo “es peronista pero no kirchnerista”. Es decir, el estudio de la trayectoria individual puede reemplazar este tipo de apreciación muy personal. De esa manera, hicimos una categorización no dicotómica entre no partidistas, partidistas estrictos y partidistas blandos.

Un ejemplo para finalizar. Si bien la mirada clásica en la literatura reciente, señala que el gobierno de Macri tendría ministros menos partidistas que el promedio de las otras administraciones, nosotros encontramos algo diferente. Es decir, hayamos que dicho gobierno ha tenido uno de los gabinetes con mayor proporción de partidistas ¿Por qué? Desde que se crea Propuesta Republicana (PRO), los ministros que han pertenecido al gabinete han sido de fuerte militancia y han tenido carreras profesionales políticas muy consistentes.

En definitiva, lo que nos propusimos presentar fue una estrategia para medir con mayor precisión la composición de los gabinetes y así poder entender cuál ha sido el rol de la relación entre los partidos y los ministros en los anteriores. Muchas gracias.

## **Marcelo Camerlo:**

Voy a presentar las ideas iniciales de un proyecto que he comenzado recientemente. Me centraré en la pregunta de investigación, así como en la estructura del diseño de investigación que estamos considerando para llevar adelante el mismo. Una aclaración importante, este trabajo forma parte de una agenda de trabajo colectiva, en la que participa un grupo variado de personas interesadas en el estudio de los gabinetes presidenciales.

Este proyecto centrado en el estudio de los gabinetes presidenciales, analiza diferentes dimensiones vinculadas a: la formación de gobierno, los tipos de gobierno y de ministros, los perfiles y las carreras de estos últimos. Nuestra pregunta de investigación, ya presente en la literatura, gira en torno a la importancia de los ministerios. En la literatura sobre gobiernos, sobre todo en los gobierno de coalición, la distribución de los ministerios responde a un momento clave y a una dimensión de análisis fundamental. Está muy presente en las investigaciones y en el sentido común la idea de que no todos los ministerios son iguales, ya que por ejemplo, no es lo mismo el Ministerio de Economía que el Ministerio de Deporte para la tercera edad. Pese a esto, en la literatura no está muy claro cómo medir esta diferencia de relevancia. De este modo, la pregunta que nos hacemos es ¿cómo medir la importancia de los ministerios? Este es nuestro punto de partida y, como indiqué antes, estamos en la fase inicial del proyecto.

En toda fase inicial de una investigación se hace una revisión de la literatura, identificando las limitaciones existentes y estableciendo alguna idea sobre qué dirección se adoptará para dar cuenta de dichas debilidades. La particularidad de nuestra investigación, se encuentra en que desde el abordaje de la literatura, nos planteamos el objetivo de replicar la estrategia más exitosa que existe en la misma, sobre cómo medir los ministerios en diferentes casos.

El mapeo de la literatura involucra hasta el momento, treinta títulos desde los años 70 hasta la actualidad. Aquellos textos que proponen específicamente un modo de medir nuestro fenómeno de interés son tres o cuatro. Existen diferentes modos de analizar este aspecto, siendo una de ellas la de preguntar a los expertos respecto a un ranking sobre los ministerios más importantes. Un dato importante a destacar es que la mayoría de los estudios son comparados y se centran en sistemas parlamentarios. De hecho, en lo que hace a América, son pocos los autores que han estudiado esta agenda y la mitad se focalizada en Brasil.

La estrategia exitosa es la que utilizan **Dragman y Wakwick** en un estudio comparado, siendo esta característica la que le daría la calificación que mencionaba recién. Es relevante su carácter comparado, ya que la mayoría de las contribuciones en la literatura son estudios de caso. Los

autores presentan una lista de ministerios y les preguntan a los expertos sobre la relevancia ministerial. Establecen una escala, donde se le otorga un uno al ministro que tenga una importancia promedio, y la proporción para arriba o para abajo a los ministros que son más o menos importantes. Un ejemplo, si la cartera de Finanzas es aproximadamente un 50% más importante que una cartera promedio, se pondera a dicha cartera con un 1.5. Si Turismo es solo dos tercios en relación a la más importante, es 0.67. Esto es lo que les piden a los expertos, sin utilizar ningún otro criterio de evaluación. Esto es lo que existe en la literatura, lo que ha tenido mayor difusión y lo que más se utiliza actualmente, tanto para citarlo como para evaluar la importancia de diferentes ministerios en los casos bajo estudio. Propongo entonces, ahora evaluar cuáles serían las limitaciones de esta estrategia, la cual se está usando por ejemplo en Europa. Si nosotros quisiéramos utilizar esta herramienta de medición aquí, ¿cuáles serían sus limitaciones? ¿Por qué deberíamos tener cuidado con la misma?

Hay limitaciones que ya están incluso en la literatura. Una de ellas es la variación temporal. No es lo mismo el ministerio de defensa en la época de Raúl Alfonsín que en la de Néstor Kirchner. El mismo ministerio tiene una variación en el tiempo. Otra limitación refiere a la escala de medición continua que se ofrece: ¿qué significa que la diferencia sea entre 1.3 y 1.5? ¿Por qué dos ministerios que valían 1 y se unifican, pasa a ser considerado con un valor de 2? (en la Argentina tenemos el caso de Economía y producción por ejemplo). Una tercera crítica es que cuando se utiliza esta estrategia, se está pensando usualmente en actores considerados como partidos de coalición. Es decir, son los partidos de una coalición los que están negociando ministerios en función de la importancia que los primeros tienen. De este modo, quedan afuera del análisis los gobiernos de partido único y los ministros que no tienen partido. La cuarta crítica y quizás la más importante en términos teóricos, es que los criterios para valorar los ministerios no son explícitos ¿En función de que están valorando a los ministerios?

Teniendo en consideración estos aspectos, desarrollo a continuación algunos aspectos de nuestra propia estrategia. Como indiqué, la limitación más importante en términos conceptuales de la estrategia analizada anteriormente, refiere a la identificación de criterios. Las otras son cuestiones técnicas que se pueden resolver con más datos o con expertos dentro de cada país que conocen en profundidad a sus respectivos casos. Es decir, una mezcla de estudio comparado con estudios cualitativos en profundidad.

De esta manera, ¿cómo trabajar con los criterios? El problema que tenemos aquí tiene que ver con la conceptualización de cualquier fenómeno en general, ya que cuando definimos un concepto precisamos dimensiones y sus atributos para caracterizar a ese fenómeno. ¿Cuáles son las dimensiones que tenemos que tener en cuenta entonces? Esta es una pregunta central

para cualquier fenómeno que estudiemos. En el caso de la importancia ministerial, hemos desarrollado un listado de todo lo que aparece en la literatura de modo explícito o implícito, en términos de la capacidad ministerial para promover aspectos como: las políticas, las relaciones de patronazgo y clientelismo, el prestigio del ministerio, etc. Entonces un gran desafío teórico es el de organizar todos estos criterios de alguna manera lógica. El modo que tenemos para hacerlo, es aplicar una herramienta clásica y tradicional para el abordaje cualitativo, que si le queremos poner un nombre este podría ser el “abordaje sartoriano” para la definición de conceptos.

Como señalamos antes, la estrategia que usualmente se está utilizando es una de tipo cuantitativa en la que se le pide al experto que brinde un número por cada ministerio (1.5, por ejemplo). La estrategia que estamos proponiendo involucra un abordaje más del tipo cualitativo, en la que buscamos identificar las dimensiones que definen la importancia del ministerio. Entonces, ¿qué es lo que lo define? ¿la capacidad de hacer políticas? ¿la capacidad de patronazgo?, etcétera.

El ejercicio que estamos realizando es el de calificar a las diferentes dimensiones. Estamos trabajando con estas cuatro: capacidad de políticas, capacidad de patronazgo, capacidad de política (de hacer políticas, de definir la agenda política) y organizaciones. Esto quiere decir, por ejemplo, que un mismo ministerio puede tener valores altos en más de una de estas dimensiones, y esta es una de las salidas que permite el abordaje cualitativo de formación de conceptos. No tenemos que quedarnos con un criterio, podemos utilizar varios y después en función de la pregunta de investigación quedarnos con una u otra de las dimensiones.

¿Qué hacemos una vez que identificamos estas dimensiones? Creamos tipologías. Por ejemplo, mediante una tipología básica con una dimensión. Yo quiero analizar a los ministros en función de su nivel partidario. Entonces, una tipología básica me va a brindar una calificación entre aquellos que son partidistas y los que no son partidistas. Otra posibilidad es el *expertise*, a partir de una tipología experto - no experto. Si mezclamos dos dimensiones, vamos a generar una tipología de cuatro (el partidista puede ser experto o no experto, por ejemplo). Para finalizar, la idea de la tipología abierta, es la de brindar la posibilidad a partir de estas dimensiones y en órdenes diferentes, de producir tipologías alternativas en función de la pregunta de investigación que nos realicemos. Muchas gracias.

**Juan Manuel Abal Medina:** - Muchas gracias Marcelo Camerlo, muy interesante. Creo que otro de los valores agregados que buscamos ofrecer a partir de esta mesa, es la de presentar investigaciones que se encuentren abiertas, para que ustedes puedan ir viendo cómo se trabaja

y cómo se ponen en juego las hipótesis. En este mismo sentido vamos a continuar con la presentación de Andrea Ariza. Ella es Licenciada en Sociología, doctoranda y becaria por la Universidad de Buenos Aires. Va a presentar un trabajo que estamos realizando junto a Laura Eberhardt, Doctora en Ciencia Política.

**Andrea Ariza:**

Tengo el honor y el desafío de presentar la investigación que estamos llevando adelante con Juan Manuel Abal Medina y Laura Eberhardt. Como recién se mencionó, es una investigación que aún está en sus inicios, ya que tuvimos por delante un extenso proceso de sistematización de datos. Trabajamos sobre los libros de actas de los miembros del gobierno de la nación, y a partir de allí, comenzamos a sistematizar toda la información que pudimos recabar.

Una de las líneas de análisis refirió a la composición de los gabinetes de gobierno y a partir de allí, nos plantamos tres objetivos iniciales: el primero refiere a relevar y analizar la composición de los gabinetes de ministros desde 1862 hasta el año 2019 cuando finalice el periodo de Mauricio Macri. Los dos siguientes, tienen que ver con determinar el nivel de rotación ministerial por gobernante y tratar de explicar las causas de esto último. Para ello fue importante dividir el periodo de análisis en tres etapas principales, que se corresponden con las modificaciones reglamentarias respecto a los gabinetes.

Una primera etapa recorre desde del gobierno de **Bartolomé** Mitre en 1862 hasta el de José Evaristo Uriburu en 1898. La justificación de este periodo se encuentra en que en ese momento, la cantidad y las áreas de gabinete estaban determinadas por la Constitución Nacional. Con la reforma de 1898, **se abre una segunda etapa que inicia con el segundo gobierno de Julio Argentina Roca**, y va hasta 1952 con el fin del primer periodo de **gobierno de** Juan Domingo Perón, donde la Constitución Nacional siguió determinando la cantidad de ministerios, pero no así las áreas de gobierno. **En esta presentación nos concentraremos en esta segunda etapa.** Mientras que en la primera etapa vamos a tener 5 ministerios (Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Culto e Instrucción Pública, Guerra y Marina y Hacienda), en la segunda etapa vamos a pasar a tener ocho ministerios (se agregan Obras Públicas y Agricultura, y Guerra y Marina se dividen en dos ministerios). Tenemos una tercera etapa, sobre la cual todavía no avanzamos en el análisis porque es muy difícil, la cual se inaugura en 1952 y tiene que ver con la reforma de 1949, donde por un lado, se duplica la cantidad de ministerios y por otro, la determinación tanto de la cantidad como de las áreas de los ministerios, va a estar establecida por leyes propuestas por el ejecutivo.

Bueno, entonces en un primer momento necesitamos generar una definición de lo que íbamos a entender como gestión ministerial, ya que como empezamos con el análisis empírico, encontramos que a veces había un ministro que continuaba con otro presidente y no figuraba un nuevo juramento. Por lo cual, definimos a la gestión ministerial como el mandato de una persona en tanto titular de un ministerio determinado, cuya duración se va a extender desde el momento que figura en los libros de actas, hasta el momento en que es reemplazado por otra persona en el mismo registro. Por lo tanto, si esa persona terminaba continuando en el mismo cargo, pero con distinto presidente, en el inicio del nuevo mandato presidencial se consideró como una nueva gestión ministerial. Igual situación para lo que encontramos que sucedió **mueho**, sobre todo en las primeras dos etapas de análisis, en las que un ministro renunciaba, dejaba un cargo por un mes, pero luego volvía al mismo. En ese caso, la segunda vez también pasó a ser considerada una nueva gestión ministerial.

Hecho lo anterior, creamos tres herramientas. El índice de estabilidad del gabinete es la primera y la principal. Lo que intenta evidenciar este último es la inestabilidad o el nivel de rotación de los ministros en el periodo de un presidente. Para ello, la fórmula que desarrollamos implica sumar todas las gestiones ministeriales (**SGM**) en las diferentes áreas del caso, dentro del período que estudiamos para una ponencia y dividiéndola por la restricción legal del mandato (**RLM**). Por ejemplo, Julio Argentino Roca tuvo veinte ministros en ocho áreas de gobierno, lo cual nos da un valor (**Y**) que lo dividimos por la cantidad de tiempo que gobernó (**T**). **El índice de estabilidad del gabinete se calcularía de la siguiente forma:  $IEG = SGM/RLM = Y/T$ . Los gabinetes con mayor estabilidad tendrán un valor más cercano a cero.** Dentro del periodo estudiado para esta presentación (1898-1952), el cual está compuesto por quince gobiernos, ~~aquel~~ **el gabinete con más estabilidad es el correspondiente al gobierno de Juan Domingo Perón con un valor de IEG de 0,21.** Si lo vemos en los datos, encontramos que su gobierno tuvo diez ministros en ocho áreas de gobierno en un periodo de 6 años, es decir, que **sólo** en todo su mandato hubo cambios en **sólo** dos ministerios. Después **está el gobierno de** Marcelo Torcuato de Alvear, **con un valor de IEG 0,29, también** tuvo catorce ministros en ocho áreas en seis años. Mientras que los más inestables **son los gabinetes** de Pedro Ramírez, **con un valor de IEG de 2,57**, tuvo quince ministros en ocho áreas, es decir, cambió casi todos los ministerios en menos de un año de gobierno, y el de Edelmiro Farrell que tuvo veintisiete ministros en dos años y medio de gobierno y **un valor de IEG de 1,49.**

La segunda herramienta, el segundo índice que construimos en conjunto, fue el índice de estabilidad por cartera (**IEC**), que lo que intenta analizar es el área de gobierno que tuvo mayores niveles de rotación. Para eso, sumamos la cantidad total de gestiones ministeriales en

el periodo de gobierno (SGMC). Entre 1898 a 1952 son cincuenta y cuatro años y sumamos cuantos ministros hubo en los períodos que lo integran en cada área de gobierno (ST). El índice de estabilidad por cartera se calcularía de la siguiente manera:  $IEC = SGMC/ST$ . Lo que pudimos observar es que el ministerio de hacienda con un valor de IEC de 0,62 es el que ha tenido mayor inestabilidad, lo cual nos empieza a dar una pista sobre la sensibilidad del área económica en los gabinetes de gobierno. Mientras que los ministerios con menores niveles de rotación han sido los ministerios de Obras Públicas y el de Marina, ambos con un valor de IEC de 0,43.

La tercera herramienta que construimos hasta ahora, tiene que ver con el índice de estabilidad por tipo de gobierno. Esta medida está basada sobre todo en el artículo de Juan Manuel Abal Medina sobre gobernantes que se publicó en Revista PostData en el año 2019 y que se titula “Gobierno y gobernantes en la República Argentina”. Tomamos de ese trabajo la categorización que el autor hizo entre democracias, democracias restringidas y autoritarismos, y sumamos todas las gestiones ministeriales según el tipo de gobierno. En este índice, ya tomamos en cuenta el periodo de 1862-1898, en el cual existió una restricción legal distinta. El índice vinculado al tipo de gobierno (IETG) se calcula por la división entre gestión ministerial (GM), el resultado que da la restricción legal (RL) (es decir, cuántas áreas de ministerio había) y la cantidad de gobiernos dependiendo del tipo de gobierno (CG). El IETG se calcularía de la siguiente forma:  $GM / RL \times CG$ . Entre otros aspectos, hemos encontrado dentro del periodo estudiado, que los gobiernos democráticos suelen tener menor nivel de rotación en sus gabinetes, mientras que las democracias restringidas son las que evidencian mayores niveles de cambio. Estos son algunos de los resultados que podemos mostrar hasta ahora. Muchas gracias.

**Luis Tonelli:** - Muchas gracias. En este panel, hemos visto trabajos concentrados de manera rigurosa en lo metodológico y que generan un aporte para poder conocer más de este objeto de estudio que es crucial en la Argentina, ya que si algo se dice de nuestra democracia, es la centralidad de la figura del presidente. Y si algo también ha quedado claro aquí, es la dificultad para estudiar a las presidencias.

Voy a iniciar mi exposición con una anécdota. Hace muchos años trabajé en la Secretaría General de la Presidencia con Carlos Becerra, quien era un miembro prominente de la Coordinadora en la época de Raúl Alfonsín. Becerra me encargó un análisis sobre sindicatos, los cuales no tenían una buena relación con el gobierno de entonces, de igual modo que con

todos los gobiernos radicales. Realizo el informe, Becerra lo lee y me dice "che, no está nada mal, pero para que tenga sentido, te falta un dato que conocemos el presidente y yo". Le consulto cuál es el dato faltante y me dice "no te lo podemos decir". Se va y cuando vuelve, lo hace enojado. Le digo si el informe estaba mal y me responde "no, Raúl me dijo que no está nada mal el análisis". Lo que ocurrió fue que Becerra le indicó a Alfonsín que faltaba el dato que conocían únicamente ellos dos. Sin embargo, el Presidente le respondió que no, que faltaban dos datos en realidad. Uno el que conocían ambos, el segundo lo sabía únicamente Alfonsín. Entonces, uno puede estar al lado del Presidente, pero al mismo tiempo carecer de la información completa de los hechos, por el secretismo y la ausencia de registros.

Voy a hacer una presentación en torno a un trabajo que realicé mientras se discutía la integración del gabinete de Mauricio Macri y se iniciaban las conversaciones del gobierno con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El trabajo se encuentra en internet y se llama "La lógica del presidencialismo segmentado".

El mismo implica una intervención para discutir cómo se había dado hasta ese momento la lógica de gobierno y tratar de encausarla hacia una más vinculada a un gobierno de coalición. En los años 70, Giovanni Sartori calificó a la democracia italiana como una democracia difícil, por la fragmentación partidaria y la caída de gobiernos. Teniendo ello en cuenta, uno puede observar a la Argentina y considerar únicamente la estructura institucional. Pero después, a lo anterior habría que agregarle los problemas de gobernar, los cuales surgen ante la necesidad de coordinación que implica un presidencialismo federal, y esto en un contexto de debilitamiento de los partidos políticos. Entonces, no estamos ante una democracia difícil, estamos ante una democracia muy difícil, pues la coordinación de las políticas públicas es una tarea ardua.

¿Cómo es que los politólogos hemos analizado la posibilidad de alcanzar la coordinación de la descoordinación institucional? **Richard Nolson** decía que en el presidencialismo de Estados Unidos, lo que las instituciones dividen, los partidos políticos no unen. Por ello, los politólogos ofrecemos la respuesta de la coordinación partidaria o coalicional.

Ahora bien, al considerar a la presidencia de Mauricio Macri, sucede algo muy interesante, que es que dicho Presidente en vez de intentar coordinar el gobierno, lo ha descoordinado. Es decir, en lugar de establecer mecanismos de coordinación ministerial, lo que el primero ha hecho es generar situaciones de dispersión, de fragmentación y de segmentación de las diferentes áreas gubernamentales.

En los parlamentarismos el gabinete sale del parlamento. En los presidencialismos, pese a la escasez de recursos y la incertidumbre, el jefe del poder ejecutivo puede y tiene de alguna manera, la capacidad de ver cómo puede armar un esquema de gobernabilidad. Puede

privilegiar a los partidos, puede armar un gabinete propio y puede negociar. Es un área donde el presidente puede tener creatividad e innovación. El presidente puede “switchear” y manejar un tablero de control que no se da en otros ámbitos. Es fundamental en ese “switcheo”, el estilo presidencial. Y en ese sentido, presidentes como Raúl Alfonsín, Fernando De La Rúa, Néstor Kirchner y Cristina Fernández organizaron de manera muy diferentes sus gobiernos. En su estilo se observa su relación con los ministros y con los colaboradores. También a quién elige para su equipo de gobierno, con quién habla, cómo entiende la gobernabilidad.

Nosotros tendemos a pensar al gobierno como productor de políticas públicas. A mí me interesa más la cuestión de la gestión política. Es decir, cómo el presidente arma el gobierno, cómo construye las coaliciones, cómo construye su relación con los gobernadores y los intendentes. Esto implica que hay algo fundamental que es la gestión de poder. El presidente quiere tener poder y quiere mandar. En los presidencialismos, el presidente presidencia quiere.

Adicionalmente, he observado como en el armado de los gabinetes presidenciales, siempre ha habido una transición entre lo que era la coalición electoral inicial y la que termina accediendo al poder cuando el presidente accede al gobierno. En 1985, ingresa al gobierno de Alfonsín “la Coordinadora”, y por ejemplo, se cambia el ministro de economía con la llegada de Juan Vital Sourrouille. Es decir, hay un plazo en el que la coalición electoral se transforma en coalición de gobierno. De alguna manera, eso se ve con Carlos Menem cuando asume Domingo Cavallo y también en el gobierno de Néstor Kirchner cuando se aleja de Eduardo Duhalde. El mejor escenario para un presidente está en encontrar el esquema que le proporcione el mayor poder y la mayor comodidad. Es decir, la zona de confort para un presidente es crucial.

Entonces, nada ha implicado un impedimento para que el Presidente Mauricio Macri optara por un esquema de gobernabilidad presidencial de tipo de un gobierno de coalición. Sin embargo, se inclinó por otro esquema, que es lo que yo llamo “presidencialismo segmentado”. En vez de unificar y homogeneizar coalicionalmente a los sectores de veto, Mauricio Macri ha tratado de aislarlos, para reducir su poder político y así evitar el veto a sus políticas. Parfraseando nuevamente a **Richard Nollstain** aquello que las instituciones dividen, el presidente Macri lo ha mantenido aún más dividido. En este sentido, generó diferentes segmentos aislados del gobierno. Si uno observa su gabinete, encuentra “mini-ministros”, todo minimizado a la hora de herramientas para el ejercicio del poder. Segmentó también el Congreso, impidiendo la coordinación parlamentaria. El presidencialismo segmentado le garantiza al presidente mediante una típica estrategia de “*divide et impera*”, que él sea un “*primus sin pares*”. De este modo, en el presidencialismo segmentado no existen actores

colectivos que coordinen acciones. Entonces, la pregunta es ¿cuál es el problema con este esquema? Altos costos de transacción es la respuesta.

Mauricio Macri creó 24 ministerios, designó 2 *controllers* y generó cadenas de producción de políticas públicas. Así uno encuentra varios ministros y arriba de ellos, a Gustavo Lopetegui y Mario Quintana. Ahora, por definición la política siempre trae problemas y ha habido ausencia de coordinación entre los ministerios en dicho diseño. Lo que finalmente se obtiene es un carácter absolutamente procíclico del gobierno. Digamos, si los resultados son positivos y se cuenta con recursos, los problemas de coordinación se pueden disimular. Ahora bien, ¿cuál es aquí el problema básico? El gobierno estuvo encarando un gradualismo. ¿Qué significa esto? Significa que frente a los problemas que se tiene, se buscó dinero para ir manejándolos y extendiéndolos en el tiempo con el fin de estar cada vez día más cerca de algo que pueda llegar a ser el equilibrio. El punto, es que con los altos costos de transacción, ese objetivo se ha encontrado cada día más lejos, porque para implementar gradualismo se necesitan herramientas eficaces de políticas públicas. Todo este esquema era caro ya que necesitaba una amplia cantidad de recursos económicos, por lo que el gradualismo finalmente terminó siendo un “gradualismo cangrejo”, en vez de estar cada día más cerca, se pasó a estar cada día más atrás. Hasta que llegó el problema de la especulación y la ausencia de dinero por parte de los mercados, lo cual derivó en el acercamiento al FMI.

Para finalizar, tanto el neopopulismo como la nueva política, al estar centrados en personalidades y no tanto en partidos políticos o coaliciones, permiten un mayor grado de libertad en el diseño del esquema de gobernabilidad. Sin embargo, el gobernante experimentará una mayor prociclicidad. Esto significa que cuando le va bien, va a obtener buenos resultados y cuando le va mal, aparecerán los problemas, representado ello tanto en una menor eficiencia y efectividad de las políticas públicas, como una menor calidad institucional (aunque con una mayor flexibilidad y capacidad adaptativa). Esto es un poco lo que estábamos viendo con los presidencialismos y en este gobierno en particular. Este trabajo fue hecho en un momento en el que se presuponían cambios hacia un gobierno más coalicional. Sin embargo, podemos ver hasta qué punto las cosas en un gobierno como este dependen de la voluntad presidencial, haciendo que finalmente la investigación se transforme en una anécdota para los medios, ya que el gabinete continuó siendo lo que era hasta entonces (pese a las salidas de Gustavo Lopetegui y Mario Quintana). Se terminó con la idea de los *controllers*, pero el presidente siguió teniendo una relación unilateral con cada uno de los ministros y dispersando el poder. Muchas gracias.

