RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Castro, Silvio

Los hombres del presidente : gabinete y presidencialismo : el gabinete durante el gobierno de Raúl Alfonsín 1983-1989

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Castro, S. (2017). Los hombres del presidente. Gabinete y presidencialismo: El gabinete durante el gobierno de Raúl Alfonsín 1983-1989. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2057

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Silvio Castro, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
Mayo de 2017, pp. 131,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades

Los hombres del Presidente. Gabinete y presidencialismo: El gabinete durante el gobierno de Raúl Alfonsín 1983-1989

TESIS DE MAESTRÍA

Silvio Castro
castrosilvio@gmail.com

Resumen

El gabinete de ministros es una de las instituciones políticas con mayor injerencia y relevancia en la implementación de políticas públicas. En los sistemas presidenciales, la centralidad que ocupa el Poder Ejecutivo, lo vuelve un lugar preponderante en el sistema político. Los estudios sobre el Poder Ejecutivo y la presidencia, han dejado relegado el estudio de los gabinetes.

El presidente, en los presidencialismos, puede elegir a sus ministros con total libertad, sin necesidad de negociar con otros actores, y posee grandes herramientas para ejercer la autoridad pública de forma unilateral. El gabinete, sin embargo, ocupa un espacio importante en la conformación del gobierno y es quién acompaña al presidente en la tarea de gobernar.

La conformación del gabinete y su funcionamiento, permite conocer la visión y la estrategia del presidente en función del gobierno que lleva adelante. Entender cuáles son los motivos que llevan a la elección de los ministros, obliga a pensar en el contexto por el cual el presidente logró acceder al poder, la cultura política, la tradición partidaria y el estilo del presidente.

El funcionamiento del gabinete, responde a un estilo político y de gestión de cada presidente. La actividad del gobierno, el proceso de toma de decisiones y la implementación de políticas públicas, están ligadas al rol que ejerce el gabinete, pero también el estilo de ministros que lo conforman.

Este trabajo intentará analizar y conocer como fue la conformación del gabinete de Alfonsín, y como era el funcionamiento, a partir de diferenciar distintas etapas del gobierno, en función de los procesos políticos y de las políticas públicas que se quisieron implementar.

El gobierno de Alfonsín, inauguró un nuevo tiempo democrático en nuestro país, y los hombres y mujeres que lo acompañaron durante los seis años de gobierno, tuvieron un rol preponderante en la implementación de muchas de las políticas que marcaron su

gobierno. Comprender y conocer la conformación de los gabinetes durante el gobierno de Alfonsín, permite entender como fueron los procesos políticos y el rol que cumplieron diferentes actores.

Cada uno de los nombres elegidos por el presidente, significó una señal a todo el arco político. La conformación y el rol del gabinete y el proceso de toma de decisiones, da cuenta del funcionamiento del gobierno, pero también del estilo y visión del presidente. Las relaciones que se establecen a partir de la configuración de un gabinete, también muestra los posicionamientos de los actores en función de los diferentes momentos de un gobierno. Durante el gobierno de Alfonsín, identificamos distintos momentos, que se corresponde con diferentes gabinetes en pos de una estrategia política. Ese será el objeto de esta investigación.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MENCIÓN EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Los hombres del Presidente.

Gabinete y presidencialismo:

El gabinete durante el gobierno de Raúl Alfonsín 1983-1989.

Silvio Castro DNI: 30274908

Director: Julián Bertranou

Co-directora: Mónica Larrañaga

29 de julio de 2016.

Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto, Universidad Nacional de Quilmes

ÍNDICE

Introducción……**5**

Capítulo I: **El presidente, la presidencia, el gabinete: el Triángulo de las Bermudas**...**12**

Capítulo II: **Renovación y Cambio: un lema, una convicción**…….. **46**

Capítulo III: **Tres en el fondo, cuatro en el medio: el armado perfecto**……..……..……..**61**

Capítulo IV: Tres gabinetes para un Presidente ……...……..**83**

Capítulo V: El estilo lo es todo……**109**

Conclusiones: El gabinete en el presidencialismo……..**119**

Bibliografía…… **.....127**

ANEXOS…… **. 132**

INTRODUCCIÓN

Composición. Tema: La vaca.

Composición. Tema: LA VACA. Con esa frase "Quino", ilustraba el tedio de Mafalda para escribir las composiciones que la maestra pedía. La composición aparece en el imaginario de producción académica como un ejercicio que promueve la creatividad por parte de los estudiantes basado en un tema en particular; en este caso, en algo tan propio y por todos conocidos como la vaca. A lo largo de la tira, el tema se vuelve repetitivo y, por tanto, tedioso. Para Mafalda y los demás personajes, escribir sobre la vaca se vuelve pesado, no queda mucho por decir, hay demasiado escrito y "la de tinta que nos chupa", reflexionará.

Escribir una tesis puede ser una versión extendida del ejercicio de composición que tematiza "Quino". Puede también volverse igual de tedioso, aunque con un grado de complejidad mayor, claro está. Pero el proceso de producción de una tesis puede ser una composición, en el más creativo sentido del concepto: elegir un tema, tomar la decisión fuerte de recortarlo del universo de los posibles; investigar, encaminarse en busca de lo nuevo, lo que aún permanece a la espera de un contexto apropiado de descubrimiento, y escribir al respecto.

La posibilidad de elegir el tema, es algo ya beneficioso que plantea una diferencia sustancial respecto de aquella otra situación del personaje de la tira de Quino. En buena medida, el criterio que oriente la selección del tema, el sentido personal de la elección es relevante para el resultado del proceso de producción de la tesis.

En las instancias de investigación y escritura la tarea se vuelve compleja y difícil. El imperativo de originalidad vuelve complejo el pensar sobre nuevas investigaciones o espacios para hacer un aporte académico sobre algunos temas, como puede suceder con la gestión pública, el gobierno o, incluso, una presidencia. Hay ríos de tinta al respecto. Miles de escritos, cientos de teorías y un decálogo de autores importantes e insoslayables constituyen el contexto de producción que debe tenerse en cuenta.

Pensar en políticas públicas en relación con el gobierno puede llevar a un laberinto. Pero, como bien está inscripto en la cultura "de todo laberinto se sale por arriba". Y arriba de todo, en el sistema de gobierno de nuestro país, se encuentra el Poder Ejecutivo, siendo éste el que modela en gran medida la gestión pública nacional, marca el rumbo del país e, incluso, diseña e implementa las políticas públicas más importantes. Analizar el Poder Ejecutivo puede constituirse entonces como una estrategia posible para el estudio de las políticas públicas, en un momento y un territorio determinado.

El estudio del Poder Ejecutivo es, como señala Martín Alessandro, un elefante en la habitación (Alessandro, 2013), por las característica y el tratamiento que este objeto ha ocupado en ciertos segmentos académicos. Mucho es también lo que se ha analizado respecto del Poder Ejecutivo.

Abordar el estudio del Poder Ejecutivo puede llevar incluso a pensar en un análisis del Presidente o bien del gobierno, o de las oficinas que componen la presidencia. Poco es, sin embargo, lo que se ha escrito sobre el Gabinete, como institución que compone el Poder Ejecutivo.

Ese será el objetivo de esta tesis, investigar, cómo se conformó y funcionó el gabinete de ministros de Raúl Alfonsín entre 1983 y 1989, a partir del estudio de su estructura y de la designación y reemplazo de los ministros. La designación de ministros, como su remoción, significa una decisión política, pero también es un signo político hacia otros sectores de la sociedad. Cada ministro llega al puesto por algún motivo, siempre ligado a la estrategia general del presidente en relación a su plan de gobierno. Esta situación será también estudiada, para poder entender los distintos momentos del gabinete.

La estrategia presidencial, dependerá de entender las políticas públicas del período bajo análisis, que ocupan aquí un rol central pues constituyen las líneas de acción que permiten articular los resultados de la observación y entender los cambios. Estas permitirán entender el rol que ocupaba el gabinete, su funcionamiento respecto y el rol que cumplía en el proceso político. El traslado de la Capital, el Juicio a las Juntas, las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, son algunos de los ejemplos, que permitirán llevar adelante esta investigación.

Pero conocer el gabinete, e incluso discutir si este es un cuerpo colectivo compuesto por individualidades o bien es un cuerpo unitario y homogéneo, obliga a pensar en las relaciones internas y, por supuesto, en la relación entre el Gabinete y el titular del Poder Ejecutivo, el Presidente. Aquí serán varios los factores que se podrán tomar en cuenta, desde la lógica de nominación o remoción de los ministros, hasta la realización de reuniones de gabinete o la caracterización del circuito para la toma de decisiones.

De esto se desprende que el análisis del gabinete obliga a retomar tres puntos centrales. Primero el análisis del presidencialismo y las instituciones de gobierno, en particular del Poder Ejecutivo como una de ellas. En segundo lugar, los estudios sobre la toma decisión, la formulación de políticas y la lógica de funcionamiento del Poder Ejecutivo, sobre todo en sistemas presidenciales. Y por último, y en función del análisis del primer gobierno posterior a varios años de dictadura, el proceso de transición a la democracia, como fue el caso de la presidencia de Raúl Alfonsín. Esto último, aunque incluirá un desarrollo menor, será relevante para el estudio.

Varias salvedades es importante realizar antes de avanzar. La primera es la necesidad de subrayar que el concepto de "gabinete ministerial" será analizado desde la concepción de las "instituciones políticas de gobierno", que se enmarcan dentro del sistema presidencialista durante el proceso de transición a la democracia. El gabinete debe ser visto como una parte importante de la presidencia como institución, ya que asiste al presidente en sus funciones administrativas y de gobierno.

Es importante, además, entender el funcionamiento y las características del presidencialismo. Para comprender la idea del sistema presidencialista son fundamentales los aportes teóricos de Juan Linz. Este autor resalta que se entiende por presidencialismo al sistema en el que el presidente es a su vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (Linz, 1994), lo que le permite; por un lado, representar al país en materia exterior, pero, también, ejercer un rol central dentro del país, donde tiene total libertad para decidir sobre la conformación de su gabinete o equipo de colaboradores de manera unilateral (Linz, 1994). En los sistemas presidenciales "el pueblo elige directamente a un Ejecutivo al que la Constitución otorga poderes considerables; generalmente con control total de la composición de su gabinete y de la administración, por un periodo determinado" (Linz, 1994: 47). Asimismo, en los sistemas presidenciales se da un juego de suma cero que impacta en la conformación del gabinete en el que el ganador no tiene necesidad de compartir sus decisiones para la conformación del mismo con otras fuerzas que han sido derrotadas. En este sentido, y siempre según Linz, el sistema presidencial provocaría la ausencia de hombres o mujeres con personalidad fuerte dentro del gabinete, debido a la situación de que el presidente puede disponer libremente para su designación y renuncia.

Dieter Nohlen remarca que en América Latina pueden diferenciarse distintos tipos de presidencialismo en los que la organización del Ejecutivo influye notablemente, proporcionando mayor o menor poder al presidente y dando lugar a sistemas presidenciales más fuertes o débiles. Autores como Catalina Smulovitz y Liliana De Riz también centran su análisis sobre nuestro sistema presidencial y entienden que tiende a desresponsabilizar de la gestión de gobierno a los partidos políticos y genera presidentes débiles pese a la enorme concentración de poder (De Riz/Smulovitz: 1998). Las autoras establecen que Argentina tiene un esquema de "presidencialismo puro" ya que ninguna disposición de la Constitución o norma legal apunta a "descentralizar o despersonalizar el ejercicio de la función presidencial". Como ya se dijo, sobre el objeto particular que nos ocupa un río de tinta ha fluido, un río en cuyos remolinos corremos riesgo de sucumbir y en cuyos meandros podemos extraviar nuestro objetivo.

De todos modos, creemos que analizar las instituciones gubernamentales, como puede ser el gabinete, permite avanzar en un estudio de los posicionamientos y roles asumidos en función de una estrategia de implementación de políticas públicas. Las designaciones en el gabinete se convierten así en parte de una estrategia general del presidente para desarrollar determinados programas o llevar adelante políticas específicas.

Más aún, pensar el Gobierno de Alfonsín y analizar su Gabinete obliga a pensar en las estrategias desarrolladas, centradas en un objetivo primordial: la transición a la democracia y la consolidación de esta como forma de gobierno para la posteridad. Autores como O´Donnell y Schmitter aportan una mirada a los sistemas presidenciales en el marco de la transición a la democracia, entendiendo que la transición es "el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro"(O'Donnell/Schmitter,

1991: 246). Jorge Lanzaro, caracteriza los regímenes presidenciales dentro del encuadre anterior y enumera las formas de gobierno que pueden darse, retomando el ejercicio del poder por parte del presidente, el sistema de partidos y las coaliciones que pueden llegar a darse, como veremos más adelante. En este sentido, Alfredo Rehren resalta que la transición democrática depende en América Latina del estilo de liderazgo y de la capacidad de gestión del presidente electo. Esto es, sin dudas, un aporte central para analizar la conformación de un Gabinete bajo estas circunstancias. Incluso, Rehren, plantea para el caso argentino que Alfonsín contribuyó a la renovación interna de los partidos, reintegró al peronismo a la política electoral a partir de infundir la confianza en las prácticas democráticas y entregó el mando a otro presidente civil elegido en elecciones libres.

Dos apartados centrales serán el eje de esta investigación. Por un lado, el recorrido teórico y el análisis de categorías generales para el estudio que abracará tanto los escritos y visiones en relación a con la investigación académica como una revisión de los análisis de caso sobre todo para América Latina, con el objeto de construir el corpus teórico y la base para el análisis final.

Por otro, la segunda parte, se centrará sobre el gobierno y la conformación del primer gabinete de Alfonsín y los principales factores que influyeron en el mismo.

Por último, se estudiarán los cambios que se fueron sucediendo en el gabinete y la relación entre el presidente y los ministros así como el rol que asumió el gabinete en el gobierno alfonsinista. Para esto será importante entender el gobierno en relación con la formulación de políticas y programas, orientación que servirá de base para entender el funcionamiento del gobierno y del gabinete.

Hablar del gabinete en Argentina refiere necesariamente al sistema presidencial vigente desde la primera constitución sancionada en 1853, como ya vimos. Pero, más allá de entender que analizar un gabinete obliga a pensar en el funcionamiento del Poder Ejecutivo, es preciso recordar que, al mismo tiempo, también se hace referencia a la idea de gobierno. Miguel De Luca plantea que las expresiones "ejecutivo" o "gobierno" son empleadas hoy "en forma indistinta para designar al órgano o institución encargada de decidir, dirigir, administrar y hacer cumplir las leyes" (De Luca, 1998: 141). De esta forma, lo que actualmente denominamos como Poder Ejecutivo, tiene su origen en una función específica como es la de aplicar y hacer cumplir las leyes que emanan del Poder Legislativo (De Luca, 1998). El gobierno, por tanto, puede confundirse, o mejor dicho, fundirse con el Poder Ejecutivo.

Un aporte desde la teoría de las formas de gobierno, puede ser de utilidad para entender mejor esta situación. Retomando las características del presidencialismo de Linz en el que el Presidente es a la vez el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno y comparándolas con los sistemas parlamentarios en los que el Primer Ministro (o el Canciller) es sólo el Jefe de Gobierno sobre quien recaen las tareas ejecutivas, de administración general y de coordinación del gabinete puede aclararse en algo esta situación. El gabinete es parte del gobierno y del Poder Ejecutivo como institución más amplia, pero

es también un actor político en sí mismo que interactúa con el Presidente, en función de las responsabilidades diferenciadas para la administración del Estado.

Esta investigación se realizará con base en la estructura del Poder Ejecutivo. La organización y estructura del Poder Ejecutivo depende siempre de la experiencia política y administrativa y la personalidad de quien ocupa el cargo de presidente, donde si bien juega un papel importante la estructura constitucional, también debe prestarse atención a las relaciones de fuerzas entre partidos, aliados y adversarios, como la concepción del mandato de los subordinados (De Luca, 1998).

Entender primero el tipo de personalidad, y por tanto el liderazgo, es un punto de partida, pero se debe pensar también en la cuestión estructural. Waldino Suárez es uno de los pocos autores que analiza la estructura del gabinete en América Latina, con análisis de que no llegan más allá de los '80. Este autor, plantea que la estructura ministerial tendía en América Latina a ser "pequeña" con respecto a otras regiones del mundo. Esto ha cambiado mucho, sobre todo en la actualidad, con una veintena de ministerios en nuestro país, Chile o Brasil. Según el trabajo de Suárez, el tamaño del gabinete refleja algunos aspectos de la estructura interna del Estado y las funciones que el mismo asume pero también "sobre el rol político-administrativo para el Poder Ejecutivo" (Suárez, 1985: 36).

María Eugenia Coutinho se ha dedicado a estudiar la Presidencia Institucional en Argentina, sin entrar en detalle sobre el gabinete de ministros y analizado las secretarías e instituciones que componen a la Presidencia de la Nación, durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De La Rúa. Este aporte, permite entender la función del Poder Ejecutivo y también diferenciar ciertas áreas de éste de la idea más global que se tiene del "gobierno" donde se inscribe sin duda el gabinete.

El estudio de Coutinho hace una revisión crítica de los estudios sobre la Presidencia de la Nación y las dificultades para el estudio de la misma. En línea de entender la estructura del Poder Ejecutivo, Coutinho plantea que la Presidencia de la Nación en Argentina es un aparato colectivo, ya que al presidente lo asisten en su tarea de administración (según la Constitución Nacional) Ministros-Secretarios, Jefe de Gabinete (a partir de la reforma constitucional de 1994) y otras unidades, oficinas y funcionarios. La idea de "aparato colectivo" reclama y habilita para el análisis la consideración de la convivencia en interacción de distintos actores. Estas áreas, unidades y oficinas según Coutinho poseen características propias y configuran un subsistema dentro del Poder Ejecutivo.

Miguel De Luca es el único autor que bordó el estudios del gabinete en Argentina aunque realizó solo una descripción a partir de 1983 en la que entiende que la conformación del gabinete responde a tres factores: el modo en que llega al poder quien ejercerá el poder ejecutivo y las características propias del partido o coalición que lo llevó a la victoria; la experiencia, la formación y la trayectoria político-partidaria del presidente y por último "los objetivos del mandato presidencial, los recursos políticos,

institucionales y de liderazgo que el titular del ejecutivo dispone para llevar adelante su agenda y el contexto en el que le toca gobernar" (De Luca 2011: 38).

Los criterios de designación e integración de los gabinetes son algunos de los puntos que retomaremos de De Luca y otros autores. Para entender esto, De Luca se centra en el peso que ocupa el criterio de pertenencia al partido para designar ministros, por sobre otras cuestión que sumarán otros autores. No analiza en profundidad, por caso, la relación entre el presidente y los ministros. En la misma línea, el análisis que aportarán autores como Liliana De Riz y Jorge Feldman sobre el partido radical, durante el gobierno alfonsinista, permite entender las primeras designaciones del primer gabinete de Raúl Alfonsín, centrándose en la cuestión partidaria, excluyendo del mismo otros actores y sin profundizar sobre la conformación del gabinete.

Este breve recorrido, resume en gran medida la falta de un análisis en profundidad del gabinete en Argentina en general, pero en el gobierno de Alfonsín en particular, un trabajo que incluya el análisis de la relación entre el presidente y sus ministros, el proceso de toma de decisiones y la participación del gabinete, las trayectorias de los ministros y la influencia de otros actores o factores para la conformación del mismo: esto nos permite pensar en un nueva rama de estudios que posibilite entender la conformación y distribución del poder en el Poder Ejecutivo en particular, y en el Estado en general.

Mucho se ha escrito sobre la gestión pública, como ya se dijo, pero poco se sabe sobre un tema no menor: la primer decisión de la gestión pública es la designación de quienes tendrán la responsabilidad de gobernar el Estado: es decir los ministros y colaboradores más estrechos del Presidente. En los últimos meses, la nueva gestión de gobierno, impuso el concepto de "trabajo en equipo" y denominó como "equipo" al Gabinete. "El mejor equipo de los últimos 50 años", fue la frase que inmortalizó la idea. Una frase ambiciosa e incontrastable. No por la dificultad de definir la idea de "mejor" que termina siempre en cuestiones subjetivas, sino por la falta de estudios sistemáticos sobre los "equipos" ministeriales o gabinetes. Un conjunto reducido de tesis de maestría, ponencias y artículos para publicaciones académicas, permiten conocer la situación general, pero no hay grandes profundizaciones al respecto.

Entre los propósitos generales de esta investigación se encuentran la de analizar la conformación y funcionamiento del gabinete de ministros de Raúl Alfonsín entre 1983 y 1989, para lo cual será necesario, identificar la estructura ministerial y la designación de ministros y secretarios de Estado entre 1983 y 1989, determinar cambios y modificaciones en la estructura del gabinete y establecer sus causas y consecuencias; analizar la relación entre el gabinete y el presidente y el impacto sobre el presidencialismo y el poder presidencial; definir el tipo de gabinete y establecer las causas y consecuencias del mismo sobre el accionar del Poder Ejecutivo. La organización partidaria interna será importante para el análisis, por lo cual se deberá tomar el momento de la conformación del

Movimiento de Renovación y Cambio en 1972 para poder rastrear la organización partidaria y el proceso político interno y general que desembocó en el triunfo de Alfonsín.

Para concluir, es importante resaltar, que a diferencia que la tira de Quino y el ejemplo de la composición, aquí los insumos serán en primer lugar el recorrido teórico que ya se detalló, material periodístico, a partir de diarios y publicaciones de la época, y por último, entrevistas semi-estructuradas. Por razones conocidas, es imposible entrevistar al protagonista principal del análisis, Raúl Alfonsín. En su lugar, intente reconstruir algunas visiones con gente de círculo íntimo y personal, en este caso su hijo. Por otro lado, se sumaron en este trabajo entrevistas a la mayoría de los ministros de Alfonsín que se encuentran vivos, a excepción de tres, dos de los cuales no pudieron ser contactados, y un tercero que rehusó a hablar del tema. Este material, se encontrará disponible en los anexos.

Capítulo I: El presidente, la presidencia, el gabinete: el Triángulo de las Bermudas

> *"Sigan a las ideas, no sigan a los hombres, fue y es siempre mi mensaje a los jóvenes. Los hombres pasan, las ideas quedan y se transforman en antorchas que mantienen viva a la política democrática."*
>
> *(Raúl Alfonsín, 26 de octubre de 1983)*

Entre la estructura y la política: el estudio de la presidencia, el gabinete y el presidente

Vamos a partir de una idea general. El gabinete, como objeto de estudio, es aún un objeto en construcción. Los análisis del gabinete son una subárea, dentro de otra clase de estudios, generalmente ligados a la estructura del Poder Ejecutivo, la presidencia o, incluso, al diseño institucional de un país. Por lo cual, analizar el gabinete conlleva la complejidad de definir un campo, pero, también, de resolver qué aportes teóricos permitirán abordar el tema. Dos cuestiones debemos tener presente: el análisis institucional, como aspecto formal y estructurante, pero, también, el análisis político, ambos como factores explicativos de las relaciones y decisiones del presidente. La pregunta que subyace a este análisis será entonces ¿Cómo (e incluso porqué) se conformó el gabinete de Raúl Alfonsín? Esto conlleva a pensar no sólo cómo se decidieron las nominaciones sino, también, cómo se resolvieron los cambios, cómo era su funcionamiento, quiénes llegaban al Gabinete y, por último, a establecer una triada de relaciones entre Gobierno-Presidente-Gabinete.

Será importante entonces, por un lado, definir y caracterizar diferentes conceptos y aspectos centrales para construir un corpus teórico: la definición de conceptos básicos como presidencialismo, Poder Ejecutivo, presidencia, gobierno y gabinete. Por otro, debemos incluir corrientes académicas aportes teóricos y estudios específicos sobre el campo disciplinar que permitan el estudio de estas categorías y el análisis posterior.

El desarrollo teórico de los últimos 30 años en nuestro país y la región se centró en el análisis de cuestiones relativas al presidencialismo y su institución, como ser el proceso de transición, los poderes presidenciales, la relación entre poderes, la burocracia o los procesos intra burocráticos. Es poco lo que se ha avanzado en el estudio de la institución presidencial, del gobierno o, incluso, de los gabinetes, entendido éste como aquel equipo que acompaña en la función de gobierno.

Pese al tibio avance que en los últimos años nuestro país ha experimentado en materia de estudios sobre instituciones de gobierno de forma separada, es aún poco lo que se ha investigado sobre el

gabinete ministerial que será el objeto de esta investigación que se enmarca en los estudios de las instituciones de gobierno.

La discusión de por dónde comenzar obliga a pensar de mayor a menor, de lo general a lo particular: del presidencialismo y el Poder Ejecutivo, al gobierno y el gabinete. Subyace aquí un concepto central, es el de las instituciones de gobierno. Si pensamos en el presidencialismo y en el estudio de la presidencia, pensamos en instituciones, instituciones políticas y, sobre todo, instituciones de gobierno. Pero, ¿qué se entiende por instituciones de gobierno? Hipólito Orlandi las define como aquellas que deben entenderse como instituciones políticas que no son sino "los ordenamiento legales destinados a orientar el comportamiento" (Orlandi, 1998: 22). El gabinete es para este autor una institución "de gobierno" y, por tanto, política. Un análisis del gabinete, de su funcionamiento y su conformación, es también una forma de análisis de la política gubernamental institucionalizada. O para referirlo mejor, un análisis del gobierno como institución política. Otro autor que retoma esta idea es Sergio Fabbrini para quién "las instituciones de gobierno permiten transformar la soberanía popular en representación y decisión" (Fabbrini, 2009: 29), es decir que, desde su concepción, los sistemas institucionales, en este caso de gobierno, permiten organizar esa soberanía popular.

El concepto central que aparece aquí es el de *gobierno,* entendido según el propio Orlandi como el conjunto de actores, es decir de gobernantes que también puede ser visto como un conjunto de instituciones. Este autor aclara que "*el* gobierno es el conjunto de estructuras de autoridad encargadas de la toma de decisiones que posee el régimen de un sistema político dado" (Orlandi, 1998: 23). El gabinete de ministros es, sin dudas, un conjunto de estructuras de autoridad al que competen diferentes funciones asignadas por el propio presidente. Para Orlandi, el gobierno también puede ser visto como un *conjunto de funciones* al que se le adjudica "la dirección política de la sociedad, relegando la administración a la burocracia pública" (Orlandi, 1998: 23).

Nuestro caso, en particular, obliga a reflexionar sobre el gobierno inserto en el sistema presidencial. Juan Linz, fue quien mejor logró teorizar sobre los sistemas presidenciales. Para él los sistemas presidenciales se caracterizan porque el presidente es a su vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En virtud de esta dualidad funcional, representa al país en materia exterior y decide sobre la conformación de su gobierno y, por tanto, sobre la conformación del gabinete de manera unilateral (Linz, 1994). Para Miguel De Luca (1998) nuestro sistema presidencial, como todos los presidencialismos latinoamericanos, responde al estilo norteamericano de gobierno. Sergio Fabbrini remarca que, incluso, el "mismo Nicolás Maquiavelo, si hoy en día debiera actualizar su obra maestra, tendría, sobre todo, que pasar un tiempo en la Pennsylvania Avenue, en Washington DC" (Fabbrini, 2009: 14).

Para De Luca, la Constitución Nacional "deposita en la institución presidencial, la representación del Estado, la responsabilidad del gobierno y la administración, la negociación de la política exterior, la jefatura de la diplomacia, la comandancia de las fuerzas armadas*"* (De Luca, 1998: 156). Fabbrini incorpora aquí un rasgo interesante, tanto del gobierno como del presidencialismo y el Ejecutivo. Para Fabbrini el término Ejecutivo, define tanto "el ámbito como los individuos que actúan en él" (Fabbrini, 2009: 14). Asimismo, "el término *government* abarca dos realidades institucionales distintas de la separación de poderes: en Estados Unidos expresa el conjunto de instituciones de gobierno, o sea, tanto el Ejecutivo/presidente como Legislativo/Congreso" (Fabbrini, 2009: 14).

De lo anterior se desprenden dos factores centrales. Por un lado, la cuestión estructural, e incluso institucional, para cuya consideración será importante entender el desarrollo académico que permite analizar y comprender la presidencia, incluso el Poder Ejecutivo, como institución de gobierno. Por otro, la cuestión política, relacionada con la responsabilidad de gobierno, en función de una estrategia de construcción de poder o de ejercicio del poder presidencial.

Más allá, de las características puntuales de nuestro sistema presidencial, que serán desarrolladas luego, debemos partir de una diferenciación respecto de los estudios presidenciales. De hecho, a partir del desarrollo teórico realizado en otros países, el estudio de las presidencias adquiere un rol importante que permitirá una aproximación a nuestro tema y la construcción de un corpus teórico para el análisis.

El primer aspecto, el desarrollo de los estudios sobre la presidencia, obliga a incluir las visiones que dominaron el campo durante buena parte de los años '70, con la aparición de un nuevo institucionalismo. Contrariamente, durante los '80, los politólogos tomaron las herramientas de los economistas de los años anteriores, lo que generó "un programa de investigación más exitoso en la historia de la disciplina. Este programa creó un cuerpo de teoría institucional que no sólo es riguroso, claro y poderosamente deductivo, sino que además fue construido en torno a un núcleo conceptual y metodológico común" (Moe, 2013: 97).

Durante las décadas del '70 y '80, como plante Moe, "el más conocido estudio de la presidencia proveniente de esa tradición es *The Politics Presidentes Make* de Stephen Skowronej al que muchos consideran el libro más admirable sobre la presidencia norteamericana desde Neustadt. En el meollo de su análisis está la idea de "tiempos políticos", una genialidad analítica que refiere a la recurrencia temporal de "regímenes" estructuralmente distintos a los que define como los "compromisos establecidos de ideología e intereses" prevalecientes en un período determinado que rodean, limitan y (a veces) confieren poder a un presidente en su intento por ejercer el liderazgo" (Moe, 2013: 110).

Contrariamente a lo que establece Moe, para Mayer "en los `80 y comienzos de los `90 era muy difícil encontrar discrepancias significativas, o incluso corrientes distintas, en el subcampo de los estudios presidenciales; dicha quietud sugería, básicamente, el débil desarrollo teórico y empírico del área" (Alessandro 2013: 76).

Moe es quien mejor resume gran parte de lo realizado en el campo de los estudios presidenciales, a partir de un rastreo histórico de los diferentes estudios sobre la presidencia, retomando la periodicidad de los estudios institucionales. Para este autor "durante los años '60 y '70, los estudiosos de la presidencia hicieron del comportamiento personal su objetivo" (Moe, 2013: 21). Asimismo "la metodología del personalismo le otorgó un valor explicativo a cada cosa que pudiera influir en las decisiones específicas del individuo" (Moe, 2013: 21).

Sin embargo, a fines de los '70 y comienzos de los '80 los críticos comienzan a sostener "que los estudios presidenciales se habían personalizado demasiado, que muchas variables "no personales" eran tan importantes como la conducta presidencial y que para progresar se necesitaban nuevas perspectivas con base amplia, que integren los fundamentos personales y no personales de la presidencia" (Moe, 2013: 22). Como puede advertirse, aquí aparece la dicotomía que será uno de los ejes de nuestro análisis: la diferencia entre persona e institución, entre presidente y presidencia.

Gran parte de la solución a esta dicotomía, fue sorteada por el nuevo institucionalismo que comenzó a extenderse a lo largo de la ciencia política, y "fomentó el argumento de que algo está mal en el modo en que se estudiaba la presidencia". Este cambio en la perspectiva teórica, y sobre todo en la forma metodológica de abordaje de estudio, permitió a los académicos, mostrar "un renovado interés por los orígenes, las estructuras, los modos de operaciones y las consecuencias sociales de las instituciones políticas" (Moe, 2013: 22). Desde esta nueva visión, el estudio de la presidencia significó entonces centrarse en la estructura institucional, dejando en un segundo plano las características personales de quien la ejerce.

Sin embargo, fue en la última década cuando se dio un verdadero período de cambio y modernización dentro del campo disciplinar. Durante ese tiempo, "cada vez más, los estudiosos de la presidencia formularon modelos teóricos que puedan ponerse a prueba, recolectaron datos cualitativas y llevaron a cabo análisis estadísticos (Edwards 1980: King y Ragsdale 1988, Kernell 1978; Ostrom y Simon 1985; Moe 1982)" (Moe: 2013, 23). Estos mismos teóricos estudiaron muy activamente la presidencia institucional y se centraron en sostener el predominio de las influencias institucionales y del entorno sobre el comportamiento presidencial. Por consiguiente, y en esta misma línea, Moe aclara que "cada uno, con individuo con personalidad, historia y estilo únicos, construye su propio sistema de operaciones en la Casa Blanca y en el Poder Ejecutivo, configurando una presidencia institucional a su imagen y semejanza, una presidencia institucional personal" (Moe, 2013: 24). El estilo personal

aparece nuevamente como un condicionante de la institución. Cabe preguntarnos ahora si estudiar el gabinete es también analizar el estilo personal, a partir de estas características que enumera Moe.

Este autor parte de entender a la presidencia como una institución y plantea que "el individuo que ocupa el cargo en un momento dado es un actor institucional que cumple un rol claramente especificado por la ley y por lo que se espera del presidente, cuyos incentivos están estructurados por el sistema" (Moe, 2013:15). Moe Resalta que "la presidencia está construida en torno al liderazgo del individuo" (Moe, 2013: 15), por tanto, la personalidad, el estilo, sus habilidades personas y otras "características similares determinan significativamente lo que los individuos hacen" (Moe, 2013: 15). Desde aquí, Así, pensar el estudio del gabinete es, en gran medida, pensar en torno a la presidencia y la visión, estilo y capacidad del presidente, que es el individuo institucional de la presidencia.

Fabbrini diferencia entre "líder (del Ejecutivo) y liderazgo (del líder del Ejecutivo)" (Fabbrini, 2009: 24), donde el primero es un individuo particular investido de poder decisional, mientras que por el segundo se entiende la "naturaleza de la acción decisional realizada por ese individuo" (Fabbrini, 2009: 24). Para Fabbrini es importante entender esto, en función de que los liderazgo se analizan en torno a un contexto institucional determinado (Fabbrini, 2009).

Para el estudio de la presidencia, pero sobre todo del gabinete, Moe incluye conceptos de Neustadt quien explica que "el poder presidencial es el poder de persuadir y el poder de persuadir es el poder de negociar (Neustadt, 1980)" (Moe, 2014: 17). En un estudio sobre la conformación del gabinete es fundamental considerar el poder y la capacidad personal del presidente para persuadir y, sobre todo, negociar. La conformación del gabinete responderá entonces a esta capacidad sobre la que Moe hace especial énfasis. Sin embargo, el autor hace una aclaración respecto de esta capacidad y el poder del presidente, al aclarar que "un presidente fuerte no puede contar con otros que persuadan y negocien por él" (Moe, 2014: 17). Al ser la presidencia una institución unipersonal, esto obliga a que el liderazgo recaiga a su vez en "la autosuficiencia. El presidente debe hacerlo todo por su cuenta. Debe ser su propio experto en poder, su propio asistente ejecutivo, y su propio director de inteligencia" (Moe, 2014: 17).

Retomando los conceptos de Neustadt, Moe incluye una distinción para el estudio presidencial; si bien la presidencia es un lugar personal, esto no hace que Neustadt ignore las instituciones. La dicotomía entre institución e individuo vuelve a cobrar importancia. Moe aclara que "en primer lugar, su explicación (por Neustadt) de la presidencia personal es, de hecho, institucional: los presidente dependen de sus recursos personales precisamente porque las instituciones norteamericanas les impiden contar con la autoridad formal suficiente para ejercer un liderazgo efectivo. Además, en el tira y afloja de la política, la autoridad y la estructura dan a los presidentes posiciones ventajosas que pueden contribuir al ejercicio del poder" (Moe, 2014: 17). Esta salvedad puede ser de utilidad para el

análisis institucional del gabinete, a pesar de que tanto Neustadt como Moe, piensan en función de la presidencia norteamericana, en la medida en que nuestro sistema es semejante al norteamericano.

Modelos presidenciales y tipos de presidentes

El estudio de la presidencia desde la visión impuesta por Neustadt obliga a diferenciar entre modelos presidenciales y tipos de presidentes. Para Moe, fue Neustadt quien iluminó el rumbo para este tipo de investigaciones al establecer que lo más adecuado para un "liderazgo presidencial fuerte, es un estilo suelto, informal, con un enfoque muy personalizado de la toma de decisiones, de la administración ejerce pleno control y participación" (Moe, 2014: 25). Como ejemplo toma a Roosevelt, quién delegó en diferentes asesores las mismas responsabilidades, promoviendo la competencia entre ellos. Roosevelt dirigió todo personalmente desde el centro, "asegurándose tener todas las cartas" (Moe, 2014:25). Roosevelt, según los autores, "es el modelo de líder presidencial fuerte: un presidente que se deleita con la política, se destaca en ella, está en todos los detalles, y con su propio talento, conocimiento y perspicacia acumula poder y éxito. (...) Su estilo de organización- flexible competitivo-es el que un presidente debería adoptar" (Moe, 2014: 18). Caso contrario, los autores resaltan que Eisenhower construyó un estilo en base a la organización formal, siguiendo el modelo apolítico de liderazgo burocrático que había aprendido en el ejército. El estilo personal del presidente que da forma a la presidencia es, sin duda, una de las variables para el análisis de la conformación y funcionamiento del gabinete.

Otra vez la dicotomía vuelve la mirada sobre la tensión individuo-instituciones. El estilo y las variables personales resultan importantes en la conducta presidencial y en su forma de ejercer el poder. Sin embargo Moe nunca olvida que tienen más que ver en esto las instituciones que los individuos. "Las instituciones llevan nuestra atención hacia las estructuras, los roles, la autoridad, el control, la jerarquía, los incentivos y otras propiedades generales de la organización, propiedades que modelan la conducta presidencial, de forma distintiva más allá de quién sea el presidente" (Moe, 2013: 29). Sobre esta dicotomía, Fabbrini estable que desde una perspectiva analítica que ubica al líder en el contexto de los sistema de gobierno, no se considera a éste (el líder) por "sus características personales, sino por la función que cumple en el sistema formalizado de la autoridad pública" (Fabbrini, 2009: 23). En los sistemas democráticos, para este autor, el ejercicio del liderazgo, que es donde se plasmen las características personales, tiene "una naturaleza forzosamente institucional" (Fabbrini, 2009: 23). Para este autor, el institucionalismo hizo base sobre esto: el estudio del líder con base institucional más que personal.

En el caso argentino, esto tiene mucha importancia en función de estudiar la primera presidencia institucional y democrática, luego de varios años de gobiernos autoritarios. El resabio institucional de

la presidencia deviene entonces de una matriz autoritaria, por lo cual el perfil del presidente, en este caso Alfonsín, será vital para romper esa lógica o bien reforzarla.

La presidencia, sin embargo, no es fácil de delimitar, menos aún el gabinete. La presidencia se distingue por "su crecimiento y desarrollo como institución" (Moe, 2013: 18) y consiste "en cientos de individuos con diversos roles y cargos que completan una red organizativa altamente diferenciada, cuya estructura básica ha obtenido un sustancial grado de estabilidad y uniformidad a través de las administraciones" (Moe, 2013:18).

El problema que enfrenta el analista deviene de la amplitud y de la cantidad de variables a analizar. Al respecto, Moe (2013) señalará que es importante entender a los estudios de las presidenciales en función la delimitación de un objeto de contorno más restrictivo; por eso, centrarse en el gabinete podría permitir conocer determinados factores y variables de la propia presidencia. Se pueden explicar así tanto los aspectos institucionales, "y probablemente puedan explicar algunas propiedades de las instituciones- en particular de la estructura- más fácilmente que otras" (Moe, 2013: 31). Para Alessandro, "la idea de que el institucionalismo era el enfoque que significa la completa eliminación de la dimensión personal no fue popular ni bien comprendida" (Alessandro, 2014: 98). De hecho, el institucionalismo podría sumarse como una corriente que habilite el análisis de la política, más allá de las instituciones propiamente dichas.

Elección racional, conductismo e institucionalismo: una red de conceptos

Sistematizar los estudios sobre la presidencia debe incluir aquellos enfoques que vienen desde diferentes corrientes teóricas, como puede ser la teoría de la elección racional. Esta corriente académica intentó abarcar los estudios de la presidencia, pero, sobre todo permite generar nuevas preguntas y nuevas visiones. En la teoría de la elección racional, lo principal es centrarse en "el pilar de cualquier sistema político: la autoridad pública. En política, personas con intereses muy diferentes se involucran en una lucha por el control y el ejercicio de la autoridad pública. La lucha es, porque esa autoridad no le pertenece a nadie, y quién triunfa obtiene el derecho de dictar leyes para todos" (Moe, 2013: 36). Retomando la discusión en relación con los sistemas presidenciales, la teoría de la elección racional aporta un punto central para el estudio de las presidencias que será importante en nuestro análisis al recobrar el interés en los sistemas presidenciales donde "los ganadores pueden promover legítimamente sus intereses mediante políticas y estructuras que diseñen (como el gabinete, aquí la elecciones racional es importante)" (Moe, 2014: 36), ya que el poder de la autoridad pública recae sobre éstos, dejando sin nada a quienes pierden. El poder de los ganadores y por tanto de la autoridad pública es "entonces, esencialmente coercitivo y redistributivo. La mayoría de las instituciones políticas son instancias del ejercicio de la autoridad pública. Surgen de una política de elección

estructural en la que los ganadores utilizan la autoridad pública para diseñar nuevas estructuras e imponerlas a la sociedad" (Moe, 2014: 36).

El interés por las instituciones de la teoría de la elección racional vuelve importante su aporte para el estudio de los gabinetes. La elección racional puede ser de gran utilidad para resolver la dicotomía entre estructuras institucionales y actores o individuos. Esta escuela entiende que "las estructuras políticas pertenecen a quien circunstancialmente esté en el poder, y mañana puede estar otro grupo con intereses opuestos que se convertirá así en el nuevo "dueño" y tendrá el derecho legal de destruir o debilitar lo que creó el anterior" (Moe, 2014: 37). De esta forma, quién asume el poder tiene la posibilidad de modelar las instituciones políticas a partir de su estilo, capacidad, decisiones y características. Claro que entender cómo afecta en la conformación de los gabinetes, obliga a pensar que "el diseño de la mayoría de las estructuras implica un alto grado de negociación" (Moe, 2013: 38). Esta negociación puede darse al interior del partido o del gobierno pero también por fuera de ambos. La negociación, y el poder del presidente para imponer su voluntad, será otro factor para modelar las instituciones presidenciales, entre ellas el gabinete.

El análisis deberá centrarse en la estructura presidencial, sobre todo interna, de la que el gabinete es una parte central. La elección estructural y el poder del presidente serán dos de las variables principales a observar. Para la escuela de la elección racional, las decisiones del presidente serán las que den forma a la estructura presidencial. "La organización interna de la presiden refleja los intereses del presidente. La diferencia crucial es que la presidencia es una institución unificada, en cuanto tiene una única autoridad suprema, el presidente. Al determinar sus preferencias y tomar sus propias decisiones, el presidente no padece de los severos problemas de acción colectiva que asolan al Congreso. La tarea de construir instituciones es, aunque políticamente complicada, conceptualmente más directa. Los presidentes crean estructuras que les proveen de ejercer liderazgo efectivo" (Moe, 2013: 45). Cada presidente creará, de forma consciente o inconsciente, las instituciones políticas de la presidencia, de acuerdo con sus preferencias.

La elección racional permite entender a las instituciones (en este caso de la presidencia) y al individuo (el presidente) no de manera antagónica, sino que como actores que se retroalimentan. El análisis de la presidencia y del gabinete obliga a pensar en éstos, no en términos antagónicos sino de complementación y retroalimentación.

Escuelas y estudios sobre la presidencia

Para Alessandro, "los estudios presidenciales siguieron inicialmente la propia evolución de la ciencia política. Los primeros textos corresponden al "viejo institucionalismo formalista", cercando el

derecho público, y por ende analizaron los textos constitucionales y legales para describir la presidencia. La revolución conductista apareció en el área con el ya clásico *Presidencial Power* de Richard Neustadt (1960), que abandonó el interés por las competencias y las estructura formales y puso el acento en las características personales de los presidentes" (Alessandro, 2013: 65). El análisis de las instituciones entonces debe incluir estas tres grandes corrientes: el viejo institucionalismo, el conductismo y el neoinstitucionalismo. El primero de los enfoques, se centró en el análisis de las instituciones, dejando de lado la toma de decisiones, los problemas del poder y el compartimiento de los sujetos. No hay que olvidar que "la influencia de las características personales de los presidente es mayor en las situaciones menos constreñidas por las reglas institucionales" (Alessandro, 2013: 73).

El conductismo, intentó corregir algunas fallas de la corriente anterior centrándose en "los procesos informales del poder, las actitudes y comportamientos individuales (Orlandi, 1998: 17), que permitan explicar la política, sin prestar atención a los atributos formales de los gobiernos. El neoinstitucionalismo buscó combinar algunos elementos del "viejo institucionalismo" y las nuevas teorías neoinstitucionalistas de la política, como el *Public Choise*. Esta corriente entiende que "las instituciones políticas determinan, ordenan y modifican motivaciones individuales; que actúan de manera autónoma en términos de necesidades institucionales y que el comportamiento político se enmarca en una estructura institucional de reglas, normas, expectativas y tradiciones que limitan estrechamente el libre juego de la voluntad individual" (Orlandi, 1998: 18). Este nuevo surgimiento del estudio de las instituciones puede ser visto como una reacción frente a la revolución conductista que analizaba las conductas políticas y sociales, siendo las instituciones como una suma de propiedad de estas conductas. El neoinstitucionalismo ha surgido dentro del campo de la ciencia política para analizar de manera sistemática las instituciones o las estructuras políticas o instituciones influyen y moldean las decisiones políticas, sociales y económicas, evitando los análisis basados en conductas o acciones individuales.

Dentro de la corriente institucionalista, autores como March y Olsen, sostienen que "las instituciones son fundamentales, y que la conducta, en buena medida, deriva de ellas" (Moe, 2013: 23). Si partimos de esta idea, estudiar los gabinetes como forma institucional de la presidencia, es también estudiar, y sobre todo comprender, cómo actúan los presidentes y analizar así sus actitudes en función del gobierno.

Entender este doble proceso, permite abordar el análisis de la presidencia más allá de lo institucional y, sobre todo, de la figura del presidente. La multiplicidad de tareas y procesos que el presidente y la institución presidencial desarrollan, suman otro aspecto importante para el análisis. Para llevar adelante todas esas funciones, y en virtud de estar mejor preparado, podrá el presidente "ser un líder efectivo- si se apoya en otras personas para que las desempeñen en su nombre; esto es, si se apoya en

sus agentes" (Moe, 2013: 43). En términos de teoría de la elección racional, cuando construye su institución, el presidente se enfrenta al clásico "problema del director: cómo seleccionar a sus agentes y estructurar su relación con ellos mediante reglas, esquemas de incentivos, supervisión y requerimiento de informe, entre otros de forma tal que tiendan a realizar aquellas acciones que aumenten su capacidad de liderazgo (Pratt y Zeckhauser, 1985)" (Moe, 2013: 45). La selección de este equipo y la forma de entender sus decisiones, son otro rasgo central del análisis de la presidencia, y el gabinete ocupa aquí un lugar central.

Los presidentes se vuelven "imperialistas" en relación con el poder que ostentan para la construcción de la institución presidencial. Los críticos, según Moe, establecen que "los presidentes deberían cambiar por completo su manera de actuar. Deberían confiar más en su gabinete. Deberían descentralizar" (Moe, 2013: 54). Esto es, sin dudas, otra de las posibilidades y variables a analizar: el presidente puede descentralizar su poder en el gabinete, o en una parte de este, o bien retener su preponderancia sobre el mismo. Continuando con Moe, "los presidentes pueden modificar su propio poder mediantes las políticas de elección estructural, y que el liderazgo no se trata solo de ejercer poder per se, sino de desarrollar la capacidad estructural de ejercerlo. Se trata de construir instituciones" (Moe, 2013: 56).

A partir de todo lo analizado, el estudio de la presidencia incluye al gabinete, y un estudio sobre éste es, en gran medida, un aporte para el estudio de la presidencia. Como ya vimos, Moe propone un nuevo enfoque con dos componentes. El primero debe centrarse sobre "la importancia de las variables personales, deberíamos invertir más nuestros esfuerzos teóricos en los aspectos institucionales. Precisamente por ser impersonales y lidiar con propiedades genéricas de los actores y sus contextos. La investigación sobre factores personales debería seguir siendo una parte integral del campo, pero con el rol de describir, informar y sugerir" (Moe, 2013: 57). Por otro lado, el segundo componente, por fuera de las características personales, requiere "avanzar hacia una metodología que, en vez de deleitarse en la complejidad y la relevancia universal, priorice precisamente lo contrario: que sea simple y parsimoniosa, que desenreda la maraña de variables relevantes y captura la esencia de los que está sucediendo. Necesitamos ir a lo simple y básico; de lo contrario, no iremos a ningún lado" (Moe, 2013: 57).

La teoría de la elección racional es, para este autor, la mejor manera de lograr un análisis que incluya ambas perspectivas. Esta teoría, cuenta con "un cuerpo muy sólido de teoría institucional del que los politólogos ya sacan provecho para estudiar las instituciones políticas" (Moe, 2013: 58). Otro autor, como King, por el contrario se queja de que "la biografía existente es su mayor parte, es descriptiva y carece de teoría: casi nunca hay un desarrollo de las hipótesis generales (King, 1975)" (Alessandro, 2013: 93). Lo mismo que sostiene Heclo para quien "bajo las apariencias de la literatura presidencial

hay enormes vacíos y deficiencias (Heclo, 1977)" (Alessandro, 2013: 93). Para Moe, sin dudas, la revolución se dio en la década del '90, "parte de la revolución es que actualmente son muchos más comunes los estudios cuantitativos y se le presta mayor atención a la prueba de hipótesis" (Moe, 2013: 93). El instrumento de esta transformación fue la teoría de la elección racional "que se convirtió en el enfoque analítico dominante (...) que mayor influencia tuvieron en el campo" (Moe, 2013: 94).

Sin embargo, fue Neustadt quien dio un estudio original para la presidencia, pero no logró, y aquí radica su problema analítico, una teoría coherente, sino que su estudio concluyó en "una serie de ideas sueltas- sobre la reputación, el prestigio, los puntos estratégicos de observación, el poder de la persuasión y demás- formuladas sin demasiada precisión" (Moe, 2013: 95). Moe resalta que Neustadt, como otros teóricos de la época, lograron un aporte desde el enfoque institucional, que si bien era ajeno en aquel momento a los estudios presidenciales, se puede aplicar perfectamente ya que "su perspectiva completamente impersonal, construida sobre bloques conceptuales-estructura, autoridad, incentivo y otras variables institucionales- que consideran a los presidentes y a otros actores como tipos genéricos arraigados en un sistema institucional." (Moe, 2013: 96). Sin dudas, este enfoque serviría para analizar la presidencia institucional. Como ya vimos, el enfoque institucional ofrece grandes ventajas pero no es suficiente para el análisis objeto de este trabajo. La teoría de la elección racional, como muestra Moe, podría sortear ciertas complicaciones y problemas, ya que pone "el énfasis en la simplicidad, la claridad, el rigor lógico y el poder deductivo. Su objetivo, en cambio, es capturar solo la esencia del fenómeno que se intenta explicar" (Moe, 2013: 97).

Para concluir, Moe hace un aporte importante, en relación con los estudios sobre la presidencia, que sirve para nuestro análisis. Desde el institucionalismo histórico se establece que el rango o la posibilidad de éxito o fracaso de un presidente, queda "ampliamente determinado por el régimen que le toca heredar cuando asume el cargo, un estructura que se ha conformado y transformado a lo largo de la historia, que reaparece regularmente en formas más modernas y que el presidente no puede controlar por sí" (Moe, 2013: 110). Incluso para Fabbrini, los sistemas de gobierno tienen la capacidad para sostener el líder, "pero también para acondicionarlo" (Fabbrini, 2009: 23). Esta estructura incluye al gabinete, y al poder de designar, remover y actualizar la estructura del gobierno. Sin embargo, Moe resalta una vez más que el verdadero agente de cambio, recae sobre la teoría de la elección racional, que fue capaz de sacar del atascamiento a los estudios sobre la presidencia y romper con el tradicionalismo, ya que este tipo de estudios, "no eran más que un rezago teórico aislado del resto de la ciencia política y de los desarrollos que se encontraban a la vanguardia en el estudio de las instituciones políticas" (Alessandro, 2013: 116).

La importancia recae en las instituciones

Retomando las corrientes clásicas para el estudio de las instituciones, debemos resaltar que el neo-institucionalismo, según Di Maggio y Powell, ha emergido en el campo de la política, "en reacción a concepciones de conducta política de carácter atomístico, no solo por su visión de la acción como producto de individuos racionales orientados a metas, sino también por concepción abstracta y asocial de los contextos en los cuales esos objetivos son perseguidos. La teoría positiva de las instituciones se ocupa de la toma de decisiones política, especialmente, de los modos en que las estructuras políticas o instituciones modelan tales decisiones" (Di Maggio y Powell, 1996: 32).

Ambos autores van a contradecir lo que plantea Moe en relación con la elección racional. Para Di Maggio y Powell, "los cientistas políticos de la tradición teórica de la elección racional (o la teoría de los juegos), ven a las instituciones como marco de reglas, procedimientos y acuerdos, o prescripciones sobre lo requerido, prohibido, o permitido. Los economistas neo-institucionalistas ven a las instituciones como "regularidades en interacciones repetitivas" (Di Maggio y Powell, 1996: 32).

Para ellos, el nuevo institucionalismo conlleva sin dudas a un rechazo de los modelos de actores racionales, pero tiene un particular interés en las instituciones como variables independientes y "un interés en las propiedades de las unidades de análisis supra-individuales, las que no pueden ser reducidas a agregaciones o consecuencias directas de los motivos o atributos individuales. (Di Maggio y Powell, 1996: 33). Así, el nuevo institucionalismo aplicado al análisis organizacional, "enfatiza las maneras en que es estructurada la acción y es posible el orden, mediante sistemas de reglas compartidas que, al mismo tiempo, restringen la inclinación y capacidad de los actores a la optimización, y privilegian a algunos grupos cuyos intereses son garantizados mediante recompensas y sanciones. Sus aportes difieren de las previas contribuciones de la sociología en el campo de las organizaciones y las instituciones" (Di Maggio y Powell, 1996: 34).

Los autores entienden que el viejo institucionalismo, que era fundamentalmente político para el análisis de las estrategias organizacionales, olvida un aspecto central que es retomado por el nuevo institucionalismo: los conflictos de interés dentro y entre las organizaciones, "o enfatizado el modo en que las organizaciones responden a tales conflictos mediante la elaboración de estructuras administrativas altamente elaboradas, tratando de evitar que los actores actúen en base a sus propios intereses" (Di Maggio y Powell, 1996: 35).

El retorno de las instituciones "al interés politológico con el neoinstitucionalismo se expresó también en el área de los estudios presidenciales" (Di Maggio y Powell, 1991: 68), que permitieron construir teoría más generales y simples, capaces de explicar comportamientos presidenciales en términos de

incentivos y restricciones institucionales. Las instituciones vuelven a tener un lugar central, en función de un análisis de la presidencia, del gobierno y de los gabinetes. El análisis de una institución de gobierno como el gabinete puede permitir visualizar entonces, la dinámica del Poder Ejecutivo, pero sobre todo, las interrelaciones que se tejen dentro del mismo y la forma en que se toman las decisiones.

El Poder Ejecutivo, el Gobierno y el Gabinete

Más allá de los análisis y estudios sobre la presidencia, esta investigación tiene como objeto el gabinete, su conformación y funcionamiento, lo que nos remite a pensar la relación entre este y el Poder Ejecutivo al que pertenece, y con el gobierno del cual forma parte. En este punto, la discusión teórica se centra en si el Poder Ejecutivo es un órgano colectivo o individual. Definir el Poder Ejecutivo y caracterizarlo, permitirá conocer más sobre el Gabinete de ministros.

Claramente, el estudio de los gabinetes, debe incluir una definición del Poder Ejecutivo, ya que el gabinete dentro del sistema presidencial, como en el caso Argentino, es un componente del Poder Ejecutivo y depende, por ello, del presidente de la Nación. Esto sería lo que podríamos llamar "la presidencia". Sin dudas, y en cuestiones terminológicas, "presidencia", "gobierno", "poder ejecutivo" o "ejecutivo" se prestan a confusión por su uso indistinto, incluso dentro de la propia academia.

Antes de avanzar, Saiz Arnaiz (1995) realiza un aporte importante al resaltar que los *Ejecutivos* pueden ser entendidos en función de su organización, siendo así: "monista monocrático (característico del sistema presidencial norteamericano), monista colegiado (propio de la forma de gobierno directorial suiza) y dualista, en el que un órgano tendría carácter monocrático (el Jefe del Estado) y el otro colegiado (Gabinete, Consejo de Ministros o, simplemente, Gobierno)" (Saiz Arnaiz, 1995: 207). La diferenciación recae sobre el origen de la legitimidad del poder del presidente y quienes componen el Poder Ejecutivo. El caso norteamericano, sobre el que se inspira nuestro sistema, tiene un presidente electo por pueblo que es Jefe de Estado y de Gobierno, acompañado por un equipo de secretarios/ministros dependientes de este. Caso contrario, los otros sistemas conviven Jefes de Estado y de Gobierno, con Consejos de Ministros que pueden depender de otro poder, como el Legislativo. Esta diferenciación, permite entender la especificidad de nuestro sistema.

El problema recae en diferenciar Poder Ejecutivo y Gobierno. Mientras que en los sistemas parlamentarios la diferenciación podría ser más sencilla, en los sistemas presidenciales, el límite de esta diferenciación es difuso. Miguel De Luca plantea que las expresiones "ejecutivo" o "gobierno" (en el sentido más estricto e institucional del término) son empleadas hoy "en forma indistinta para

designar al órgano o institución encargada de decidir, dirigir, administrar y hacer cumplir las leyes*"* (De Luca, 1998: 141). Por lo tanto, lo que hoy en día es comúnmente llamado *Poder Ejecutivo* deriva su nombre (al igual que otros poderes o instituciones) de una *función específica* como el hecho de aplicar y hacer cumplir las leyes que sanciona el Poder Legislativo (De Luca, 1998), lo cual "*y*a no resulta útil para informar del actual significado" (De Luca, 1998: 141) o de las funciones que el Poder Ejecutivo actualmente desarrolla.

Por el contrario, Jorge Lanzaro, establece una estricta relación entre lo que podemos definir como Poder Ejecutivo y los sistemas presidenciales. Para este autor, los modos de gobierno, pueden variar según el tipo de presidencialismo. Aquí las variables institucionales, cobran un peso superior por sobre las personales. Lanzaro establece que la relación está dada entre el diseño institucional, la composición del Poder Ejecutivo y las capacidades institucionales de los actores. De esta forma, "el diseño presidencialista establece un marco de condiciones básicas que actúa en el seno de sistemas complejos, con estructuras específicas y a su vez cambiantes según sean la matriz institucional básica y los movimientos de coyuntura en los que obra la productividad política, la configuración de la agenda y de los ejes de conflicto, la gestión de gobierno, el patrón de cooperación y de competencia de los partidos y de los otros participantes, en ciclos de moderación y en ciclos de polarización, en ejes de compromiso, patrones de alianza" (Lanzaro, 2003: 22).

Para Waldino Suárez (1985), el "*p*residencialismo en su carácter de modelo político dominante en la región, ha sido considerado como una fórmula que favorece la creación de PEs (Poderes Ejecutivos) organizativamente fuertes" (Suárez, 1985: 111). El Poder Ejecutivo, compuesto por el presidente y su gabinete, permite pensar la articulación entre el Presidente y su partido, en función de robustecer la institución presidencial. Para Suárez, un análisis de los Poderes Ejecutivos contemporáneos, debe incluir la complejidad de las variadas actividades, que le asignan y que va adquiriendo en los últimos años el Poder Ejecutivo (Suárez, 1985).

Pero el análisis de los poderes ejecutivos, como institución colectiva o poder individual, conlleva a la dicotomía que surge en función del Poder Ejecutivo y de la presidencia, que como ya vimos es generalmente entendida en términos institucionales, más allá de las cuestiones individuales. Cuando se hace referencia a la idea de pluralismo, y entendiendo el origen individual y personal del Poder Ejecutivo, Lanzaro hace una salvedad importante: "el pluralismo se refiere a la estructura de la acción política y al modo de gobierno, remitiendo precisamente al grado de pluralidad y de dispersión en los ejercicios de la competencia y del poder político" (Lanzaro, 2003: 23). El criterio utilizado por este autor para diferenciar los diferentes tipos de regímenes presidenciales, recae entonces sobre el "armazón institucional de la autoridad pública y en las pautas de pluralidad que marcan los procesos de elección, de representación y de decisión en las articulaciones de gobierno. Dentro de un

determinado cuadro institucional y político, la cuestión remite centralmente a las relaciones de partido, a los vínculos entre gobierno y oposición, a las ecuaciones de mayoría y minoría, ya sea en códigos relativamente exclusivos y eventualmente excluyentes, o en códigos que imponen o favorecen, precisamente, una participación o "coparticipación" plural" (Lanzaro, 2003: 24). Más allá de lo formal, este autor propone también la inclusión de estas variables para entender y comprender la lógica institucional de los Poderes Ejecutivos en los regímenes presidenciales. Entender la relación del presidente con la oposición, los bloques legislativos y hasta con su propio partido, será fundamental también para entender la dinámica de funcionamiento de la presidencia durante su mandato.

Ahora, si bien el Poder Ejecutivo puede ser estudiado en tanto un actor colectivo, el gobierno puede ser estudiado desde la perspectiva de estos autores como un actor pluridimensional, donde para su análisis deben tomarse diferentes dimensiones y variables según cuál sea el foco de análisis. Más aún, en los sistemas presidenciales el estudio del gobierno debe incluirse dentro del estudio del Poder Ejecutivo y del gabinete que acompaña al Presidente. Como ya se dijo, estas variables incluyen aspectos institucionales y personales de la figura del presidente.

A partir de las reformas, que resalta De Luca apuntaron a atenuar los presidencialismo latinoamericanos, con la creación de Jefes de Gabinete, se deja entrever que el presidente no puede o no debe gobernar, "ni desempeñar las tareas asignadas por sí sólo" como plantea Campos Ríos (Campos Ríos, 2012: 12). El gabinete adquiere así un rol importante dentro del Poder Ejecutivo, ya que asiste al presidente en sus funciones de gobierno que le han sido asignadas. A partir de esto, el gabinete, y retomando lo que plantea Saiz Arnaiz, puede ser visto como uno de los dos grandes componentes del gobierno bajo sistemas presidenciales. Otro de los componentes, será sin dudas el propio presidente y la presidencia institucional, según establece María Eugenia Coutinho. Aquí confluyen el aspecto institucional y el personal, que permitirán el análisis del mismo y para lo cual es importante comprender las diferentes corrientes que han analizado cada uno de estos componentes.
El carácter pluridimensional del análisis, debe incluir la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Esta relación permitirá modelar el tipo de gobierno e impactará también de lleno en la conformación del gabinete. Para Lanzaro, "las modalidades de competencia y de coordinación entre ambos cuerpos (NdA: el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo), el cúmulo de facultades de cada uno, la autoridad que confieren al presidente las normas jurídicas y la que le confiere de hecho los dispositivos de los partidos, la efectividad de la separación de poderes, las reservas de iniciativa en la producción de leyes, el sistema de vetos (parciales o totales) y las modalidades de promulgación, el recurso a los decretos ejecutivos en materias de orden legislativo, la discrecionalidad de la administración y la incidencia de las cámaras; en fin, el sistema de información y comunicación, de

intercambios y coordinaciones que pueda haber en las líneas de conexión entre los poderes y al interior de cada uno de ellos. En ese vínculo incide la conformación propia de los dos polos.

Por un lado, la organización del ejecutivo y de la jefatura de gobierno, de la casa presidencial y del gabinete, sus aparatos burocráticos y los perfiles de funcionamiento; el comando más unipersonal o más colegiado; la estructura institucional de la presidencia (la amplitud y la forma de sus secretarías, comisiones y gabinetes, centros de estudios y de gestión política); la jerarquía misma del presidente, concentrada o más abierta, con más intervención o más delegación; el peso y las formas de la actuación del consejo de ministros y de sus miembros; el grado de autonomía en la jurisdicción propia de los ministerios" (Lanzaro, 2003: 24). Así, la estrategia que surja producto de esta relación, será la que dará también la posibilidad de conformación del gabinete. Algo semejante estable Amorim Neto, para quien la conformación del gabinete, será también producto de la estrategia que decida llevar adelante el presidente en función de la relación con el Poder Legislativo.

De esta forma, el presidencialismo otorga incluso algunos aspectos importantes para analizar el Poder Ejecutivo, el propio Lanzaro remarca que el presidencialismo "tiene para bien y para mal una propensión plebiscitaria "innata", que se instala más cómodamente en los sistemas de vocación "mayoritaria" (Lanzaro, 2003: 24). Esta característica desactiva la posibilidad de un acuerdo permanente con el Legislativo, ya que el presidente podrá decidir cuándo y en qué términos negociar con el Congreso y cuando no. Esto impactará, de hecho, en las elecciones que haga para su gabinete. Como aclara Lanzaro, "la circunstancia de que e*l ganador se lleva todo* (winner takes all) no es un defecto propio y exclusivo del presidencialismo como régimen de gobierno. Los juegos de suma-cero pueden verse facilitados por ciertas clases de presidencialismo –como ocurre asimismo en ciertas clases de parlamentarismo– gracias a las modalidades de constitución y de ejercicio del Poder Ejecutivo". (Lanzaro, 2003: 21). El efecto del "*winner takes all*" repercute en la capacidad de decisión del presidente para nominar ministros, más aún dentro de su propio partido o coalición. De ser el presidente un líder fuerte y que triunfa por sobre diferentes facciones internas, sin lugar a dudas multiplicará las chances de decidir la conformación de su propio equipo.

Para Matilde Ollier y Pablo Palumbo, "el parlamento es irrelevante para la gobernabilidad argentina, ya que no existe intercambio de votos en el Congreso por cargos en el gabinete. En consecuencia, el caso resulta sumamente importante porque es atípico comparado con aquellos que aborda la literatura sobre el tema" (Ollier y Palumbo, 2016: 57). Sin embargo, el periodo a analizar incluye la disputa que podía darse en el Colegio Electoral, lo cual no es asimilable al parlamento.

Autores como Chasquetti, Buquet y Cardarello (2013) describen la conformación del gabinete en función del componente legislativo donde "los mandatarios sin respaldo parlamentario intercambian

cargos en el ejecutivo por leyes en la Cámara" (Ollier y Palumbo, 2016:56). Incluso Altman, establece que una de las diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo puede darse en dos cuestiones: "1) la falta de necesidad institucional de las coaliciones, porque el presidencialismo no requiere la confianza parlamentaria y 2) la creencia sobre la imposibilidad de este sistema para la cooperación entre los poderes legislativo y ejecutivo" (Ollier y Palumbo, 2016:56).

Poder Ejecutivo e instituciones: iguales y diferentes.

En relación a lo planteado por Lanzaro, Amorim Neto también establece una relación entre los estilos de Poder Ejecutivo y el rol de las instituciones, en este caso el gabinete. En función de lo anterior, para Amorim Neto "...las consecuencias políticas de los distintos estilos de Poder Ejecutivo y la comprensión sobre el rol de las instituciones en la determinación de resultados políticos. Sin embargo, si los politólogos desean comprender más en profundidad el gobierno presidencial, deben centrarse en nuevas cuestiones" (Amorim Neto, 2013: 239). Estas cuestiones, pueden ser las designaciones en el gabinete y la estrategia que el presidente lleve adelante.

Amorim Neto realizar un aporte para el estudio de la presidencia, y sobre todo del gabinete, al establecer que "las designaciones en el gabinete constituyen un excelente punto de observación para estudiar las estrategias de los presidentes. Cada vez que ellos designan un miembro de su gabinete, están mostrando a los otros actores políticos los objetivos que persiguen, los intereses que desean satisfacer, cómo pretenden ejercer el poder ejecutivo y el modo en que planean relacionarse con los otros poderes gubernamentales, particularmente el Legislativos"(Amorim Neto, 2013: 241). El análisis pluridimensional que incluye diferentes actores, nos permite analizar no solos al gabinete desde este aporte, sino también las designaciones y su funcionamiento.

Pero más allá de las características propias y generales del Poder Ejecutivo, del gobierno e incluso de la relación con el gabinete, debemos comprender cuáles rigen o se mantienen en nuestro país. Diferentes trabajos han centrado su análisis en los Poder Ejecutivos y los gobiernos en la región, e incluso han logrado definir los gabinetes. Amorim Neto (2013), analizará los mismos viéndolos como un actor unitario dentro del sistema político. Por el contrario, Rossana Castiglioni y David Altman entienden los gabinetes como un "*conjunto de individuos"* (Altman y Castiglioni, 2008: 35). En esta misma línea, se inscribe Coutinho (2007), quien plantea que mientras que el Poder Ejecutivo en Argentina es ejercido por una sola persona, la Presidencia de la Nación es un aparato colectivo, debido a que asisten a la cabeza del ejecutivo, varios Ministros, Secretarios, el Jefe de Gabinete y otras unidades, oficinas y funcionarios. En esta línea, va a plantear Vicente Palermo, para quien el presidente es un actor individual, pero "*la Presidencia debe ser percibida como un actor colectivo*" (Palermo, 2003: 10). La discusión gira en torno a si es un analizamos un actor colectivo, compuesto

por diferentes actores o si es un actor unitario, con espíritu de cuerpo. Aquí, sin embargo, la Presidencia y el gabinete forman parte de una misma unidad, que permite su análisis.

Gabinete ¿Qué gabinete?

Hasta aquí se intentamos definir y entender el gobierno y la presidencia, es poco lo que se ha dicho sobre que es el gabinete. Una primera aproximación sobre la idea de gabinete es aquella, que según De Luca, surge dentro del ámbito de los gobiernos parlamentarios en algunos países europeos en los siglos X, XVI y XVII. El gabinete hacía referencia "a la junta de consejeros y asesores de la Corona reunidos en presencia del rey para tratar los delicados asuntos de Estado" (De Luca, 1998: 158). La palabra ministro deriva del "latín *minister* que significa servidor, oficial" (De Luca, 1998: 158). La definición de gabinete, según este mismo autor, parte de los aportes de Karl Loewenstein, para quien el gabinete es visto como una agrupación "*más o menos amorfa*" de los jefes de departamentos, careciendo de carácter de colectivo (De Luca, 1998). Desde esta visión, es el presidente quien asume la responsabilidad política de las decisiones, no teniendo el gabinete ningún tipo de responsabilidad constitucional, sino sólo informal.

La responsabilidad de gobierno, según Fabbrini, se enmarca bajo esta misma concepción. Para este autor, "la elección popular del presidente crea las premisas de la responsabilidad política. En un contexto institucional en el cual el poder decisional es compartido, con la elección popular del presidente se pone de relieve el principio de responsabilidad individual de la cabeza del Ejecutivo" (Fabbrini, 2009: 39). En consecuencia, a la elección popular del presidente, que es el origen de la responsabilidad de gobierno, se le suma para este autor la función misma de gobernar. Para Fabbrini, "una vez elegido, ese líder debe gobernar. Y gobernar significa también poner en práctica un conjunto de políticas públicas, coordinándolas entre sí (...) y esto requiere un actor colectivo, un equipo de gobierno cohesionado en torno a un programa compartido, en cuanto expresión de un partido" (Fabbrini, 2009: 42). De esta forma, Fabbrini enlaza varios aspectos: la idea de gobernar, derivado de un triunfo electoral en el caso de las democracias; la responsabilidad que deriva de este hecho; y por último, la necesidad de un "actor colectivo", diferente a la visión de Loewenstein, para llevar adelante la gestión de gobierno en función de la implementación de un conjunto de políticas públicas.

A propósito de estas ideas, De Luca plantea que suelen acompañar al presidente en la gestión de gobierno, "un grupo de ministros o secretarios", pero "sólo el presidente está investido formalmente de poderes, y por ello, es responsable exclusivo por las decisiones adoptadas" (De Luca, 1998: 163). La constitución de cada nuevo gabinete en el marco de un presidencialismo, para De Luca, responde siempre a una lógica personal del presidente. La organización y estructura del Poder Ejecutivo, en este caso del gabinete, depende siempre de la experiencia política y administrativa y la personalidad de

quien ocupa el cargo, es decir el presidente (De Luca, 1998). Por otro lado, se conjugan aquí la estructura constitucional y normativa de dicho cargo, como ya se dijo, y las relaciones de fuerzas entre partidos, aliados y adversarios. Por lo cual, De Luca establece que el gabinete será permeable a la figura del presidente, pero sobre todo representará en muchos casos una muestra clara de su visión, sus estrategias y su forma de ejercer y administrar el poder, semejante a lo que establece a Amorim Neto.

Entender el gabinete, nos lleva a pensar cuál será su alcance real. Si sólo nos circunscribimos a los ministros o también a incluimos una vasta red de funcionarios y agencias. María Eugenia Coutinho (2007) realiza un análisis detallado y comparativo de la Presidencia de la Nación, como un actor colectivo, pero solo centrándose en el periodo 1989/2001. La autora se centra solo en lo que denomina la Presidencia Institucional, es decir las agencias que la componen, no incluye una descripción del gabinete, ni de las Secretarías presidenciales. Podemos comenzar a delimitar el gabinete a partir de esta clara diferenciación que realiza Coutinho, entre la Presidencia y la red de oficinas más próximas al primer mandatario y el gabinete.

Pero ¿El gabinete son sólo los ministros? Miguel Ángel Ekmekdjian (1995), habla de "funcionarios políticos", para las designaciones dentro del Poder Ejecutivo. Esta concepción permite entender el gabinete no sólo integrado por los ministros, sino también por aquellos funcionarios políticos designados por el presidente con determinada relevancia. Analizar el gabinete desde esta visión y centrarnos en los funcionarios políticos, permitiría ampliar nuestra definición, incluyendo a secretarios, subsecretarios, directores generales y otros cargos políticos, sin una función institucional. Esto sumará primero complejidad en el análisis, y también en la obtención de datos. Aquí podríamos incluir la idea de "gabinete que podríamos llamar *ampliado* o político, ya que siempre se habla de funcionarios políticos" (Campos Ríos, 2012: 23).

Contrario a esto, podríamos encontrar la idea que se centra en el *gabinete administrativo,* compuesto por un mayor número de funcionarios de rangos variados, pero también con mayor número de reparticiones, donde hay gran cantidad de carteras, muchas creadas para facilitar la gestión administrativa. Esta visión extendería el análisis hasta áreas que podrían tener poca relación con las designaciones realizadas por el presidente. Los aportes de María Eugenia Coutinho en su análisis sobre la Presidencia Institucional son importantes en esta distinción. Coutinho determina un *núcleo central* que compone la misma, que mantiene un número fijo durante todos los gobiernos desde 1983. Esta estabilidad también se mantuvo en el gabinete durante un período de casi 25 años, ya que el mismo fue estable en términos de áreas y de funciones. Para delimitar nuestro análisis, podríamos utilizar la idea de "núcleo central" y complementarse con la idea de gabinete que analizó De Luca, centrándose solo en los ministros.

Retomando los conceptos de Amorim, las designaciones presidenciales de mayor importancia y efecto sobre el partido de gobierno y el sistema político, serán siempre la de los ministros. Por tanto, un análisis del gabinete debe partir del plantel de ministros que acompaña al presidente. Sobre esto se centra De Luca para su análisis de los gabinetes desde 1983 a 2007. Este análisis, si bien no avanza sobre la conformación del gabinete, permite tipificar y diferenciar la relación entre el presidente y sus ministros y como este puede repercutir en la selección de los ministros.

Para De Luca, son diferentes las formas en las que el presidente interactúa con sus ministros según el estilo que le imponga a esa relación. Durante el gobierno de Alfonsín, el gabinete estaba íntegramente por líderes partidarios de distintas vertientes. Para De Luca, esto llevó a que su relación con el gabinete fuera de carácter personalizada con cada ministro. Este tipo de relación para De Luca es de carácter radial, "Alfonsín privilegió un tipo de relación radical con su gabinete, un esquema de trato personal y directo con cada uno de sus colabores directo inmediatos, donde él se reserva la función de "pivote" y cada ministro se encontraba con una capacidad operativa más o menos equivalente y a una distancia equidistante del poder" (De Luca, 2011: 41).

El punto central de este tipo de tipificación, es la posibilidad de pensar que la relación entre Presidente y ministros repercute en de toma de decisiones. Para De Luca, la relación radial entre el presidente y sus ministros, lleva a que el gabinete pierda su lugar de ser un ámbito privilegiado para la toma de decisiones. Las decisiones por tanto, pueden recaer entonces sobre el despacho del presidente, en reuniones personalizadas con los ministros en particular. De Luca plantea que este tipo de relación (radial) en el caso a analizar se conjuga con cónclaves paralelos de "*grupos reducidos*" de asesores, sin la presencia del ministro del área en cuestión. Estos grupos llegaron incluso, según el autor, a conformarse como un "*gobierno paralelo*" que servía como nexo entre el gobierno (o el presidente) y distintos grupos políticos, opositores o sindicales. Esta situación derivó en que algunos casos los propios ministros se enterasen de políticas a desarrollar (incluso en sus áreas) por la prensa o bien poco antes de ser anunciadas.

Uno de los primeros estudios sobre el gabinete, a nivel regional, es el desarrollado por Waldino Suárez. Este análisis se centra en el tamaño del gabinete de forma comparada, que para el autor refleja algunos aspectos en cuanto a la estructura interna del Estado y las funciones que el mismo asume, pero también "*s*obre el rol político-administrativo para el poder ejecutivo" (Suárez, 1985: 36). A pesar del análisis comparativo de los gabinetes, Suárez realiza un análisis detallado del gabinete argentino entre 1940 y 1980. De este se desprende la conclusión de que el gabinete argentino, al que le asigna un promedio de 10,49 carteras o ministerios, es "pequeño" en relación con otros países. Este rasgo, si

bien es uno de los principales en su análisis, será importante para esta investigación en función de la hipótesis de Suárez sobre que el gabinete argentino se expande y contrae de manera muy frecuente.

Más allá del tamaño e incluso la estructura del Gabinete, nuestro análisis se centrará en la conformación del gabinete, donde la designación y las decisiones que tome el presidente para reclutar ministros, será fundamental. Para Moe, el presidente "puede elegir personas que no sólo cuenten con el entrenamiento y las habilidades adecuadas para hacer su trabajo, sino de quienes se pueda esperar además que en el desempeño de sus funciones priorizan por sobre todas las cosas los intereses del presidente -en virtud de su ideología, filiación partidaria y lealtad-. La presidencia no es un mero escalafón de empleados: es un equipo, quizás más que cualquier otra institución de la política" (Moe, 2014: 46). Entender la presidencia en estos términos, es por tanto pensar en la presidencia integrada por un individuo (el presidente) que selecciona de forma racional a su equipo, el gabinete, el otro integrante fundamental de la institución. Estudiar por tanto la designación, selección y funcionamiento de este último es entender, por tanto, las decisiones y visiones del presidente. Amorim avanzará sobre esto como veremos más adelante.

Para Amorim Nieto, la potestad de las designaciones en el gabinete recaen sobre el presidente "...el poder presidencial de designar y remover libremente a los ministros, prevaleciente en los regímenes presidenciales, implica que la composición del gabinete es formalmente una decisión privada del jefe de gobierno" (Amorim Neto, 2013: 241). Los nombramientos en el gabinete deben ser vistos o analizados, según este autor, como una cuestión para maximizar la capacidad de los presidentes para poner en práctica las estrategias de formulación de políticas durante su gobierno. Así, los presidentes podrán usar las designaciones en el gabinete como una forma de tejer lazos con el partido, para lograr aprobación en el Congreso, o bien optar por utilizar sus prerrogativas para legislar y nombrar amigos, tecnócratas o representantes de los grupos de interés en el gabinete. En función de la estrategia que elija, podremos ver cómo fue la conformación del gabinete. Caso contrario, de analizar la estrategia de selección de Ministros, nos permitirá saber cuál será la estrategia de gobierno en función de los postulados de Amorim Neto.

El aporte fundamental de Amorim Nieto en relación al estudio de las institucionales presidenciales, y del gabinete en particular, recae sobre el intento que el autor realiza para alcanzar tres objetivos que se propone: "a)exponer un modelo de teoría de la decisión para el diseño presidencial de políticas, y la formación del gabinete, b) proponer medidas cuantitativas para el diseño de los gabinetes presidenciales, y c) examinar empíricamente varias hipótesis respecto de los determinantes de la composición de esos gabinetes" (Amorim Neto, 2013: 262).

Para Amorim, los modelos de la teoría de la decisión no han logrado aspectos centrales de la relación entre las preferencias y los incentivos institucionales y relacionar éstas con las estrategias presidenciales para diseñar y ejecutar políticas. Sin embargo, establece que se han dado algunos hallazgos en la materia en "cuanto a que solo los presidentes cuyos partidos dominan una cantidad importante de bancas legislativas y que ideológicamente se inclinan hacia el centro tienden a implementar política a través de la vía legislativas y, por lo tanto, a designar gabinetes de mayoría y elegir juiciosamente miembros del partido en los ministerios, es en particular significativa. Ese abordaje del diseño de políticas y de la forma del gobierno es mejor, desde luego; en especial para las incipientes democracias de América Latina, ya que amplía el rol de las legislaturas y de los partidos políticos en el proceso políticos" (Amorim Neto, 2013: 262).

Como deja en claro este autor, la decisión recae directamente sobre el presidente. Si decide construir una mayoría en el Congreso para lograr la aprobación de leyes claves, podrá negociar la construcción de un gabinete partidario, incluyendo miembros que si bien pertenezcan a su mismo color político, no sean de su propia facción. Por el contrario, si opta por utilizar decretos para gobernar e imponer su agenda, buscando consensos más amplios, sin recaer solo en su partido, podrá nombrar tecnócratas, personas cercanas o miembros extrapartidarios en su gabinete. Sin dudas, los presidentes "utilizan sus poderes de designación del gabinete para implementar sus estrategias de diseño de políticas" (Amorim Neto, 2013: 239).

En resumen, y como remarcan Ollier y Palumbo, los conceptos de Amorim Neto podrían resumirse en dos estrategias, una "decisoria estatutaria (cooperación con la rama legislativa)" y otra de "tipo ejecutivo (el presidente minimiza la interacción con el Congreso merced a sus poderes unilaterales)" (Ollier y Palumbo, 2016: 57).

En este mismo trabajo, y atendiendo a gran parte de la literatura ya mencionada, los autores definen al presidente, como único *formateur*, que maneja alternativas para armar su gabinete (Ollier y Palumbo, 2016). Ollier y Palumbo, incluyen aquí, por un lado los tres aspectos que distinguen un gabinete (gobernabilidad, capacidad técnica y alineamiento con el presidente), que según ellos, "pueden darse parcialmente de forma simultánea" (Ollier y Palumbo, 2016: 58). Por otro lado, incluyen diferentes estrategias de los presidentes, donde "los mandatarios recurren a la estrategia de apertura o de clausura según las circunstancias, o seleccionan y cambian ministros en respuesta al contexto o para cumplir su agenda". A partir de estos elementos, concluyen que pueden darse dos tipos de causas para la conformación del gabinete: fundamentales y próximas. Las causas fundamentales son cronológicamente anteriores a las próximas y forman rasgos permanentes, o estructurales, del proceso estudiado. Las cuatro causas (fundamentales y próximas) contribuyen a comprender las razones que conducen a cada presidente a formar su gabinete: a) garantizar la gobernabilidad, b) adquirir

capacidad técnica, c) responder a los contextos y, d) llevar adelante su agenda. A continuación definimos primero las causas fundamentales y después las próximas" (Ollier y Palumbo 2016: 58).

Para Amorim Neto existe una clara relación entre las designaciones del gabinete y la estrategia legislativa del presidente: "los presidentes utilizan los puestos del gabinete para lograr la aprobación de leyes, serán entonces más proclives a designar un gabinete de mayoría, nombras más ministros de su propio partido político y asignar las carteras ministeriales de forma más proporcional entre los miembros de la coalición y bloque" (Amorim Nieto, 2013: 241). Por el contrario, en caso de que el presidente decida avanzar con sus estrategias vía "sus prerrogativas unilaterales, la solución probable será una minoría en la formación de su gabinete, puestos ocupados por menos políticos partidarios y carteras ministeriales distribuidas de una manera menos proporcional" (Amorim Neto, 2013: 241). Este autor remarca que se debe estudiar el gabinete, en tanto éste permite analizar las posiciones y estrategias del gabinete y que pueden "considerarse a las designaciones como un modo de maximizar la facultad de implementación de la estrategia de políticas del presidente" (Amorim Neto, 2013: 248).

Pero Amorim Nieto, establece una salvedad teórica para el análisis de los gabinetes en función de la división de poderes y la preponderancia del Poder Ejecutivo, como en el objeto de este análisis. El autor establece que "los gabinetes no tiene que ser necesariamente proporcionales en los sistemas presidenciales, porque los presidentes no requieren de la confianza legislativa para continuar el mandato. Por consiguiente, se utilizará aquí la norma de la proporcionalidad como representación para identificar a los gabinetes cuya estrategia esencial de implementación de políticas sea obtener leyes. Una asignación de ministerios que se aleja de la proporcionalidad puede ser considerada, entonces, como una características de los gabinete en los sistemas presidenciales cuyo jefe no está particularmente interesado en implementar políticas por ley, y que por lo tanto está menos interesado de contar con el apoyo firme del Poder Legislativo" (Amorim Neto, 2013: 248). Sin embargo, este autor establece que se debe diferenciar diferentes momentos de la designación de autoridades, pudiendo ser estas "cuando comienza el mandato de un nuevo presidente, o b) el que surge tras un cambio en composición partidaria del gabinete" (Amorim Neto, 2013: 250).

María Eugenia Coutinho analiza las designaciones en el Gabinete en función del análisis de la presidencia institucional y la pertenencia de quienes son designados. Esta autora diferencia entre partidarios o independientes, y si bien su análisis no incluye la figura del gabinete, su aporte permite incorpora estas dos variables para comprender como ella plantea que "el análisis de las designaciones en la presidencia institucional es estos términos partidarios o independientes puede contribuir a caracterizar este espacio y diferenciados de los gabinetes" (Coutinho, 2008: 196). Estos "espacios diferenciados" serán también importantes en función del funcionamiento del gabinete y de los cambios o alteraciones que sufran.

En los sistemas presidenciales que imperan en la región, juega un rol fundamental para analizar la composición del gabinete, las prerrogativas institucionales con las que es investido el primer mandatario. La mayoría de los presidentes de la región, y en nuestro caso particular el de Argentina, "tienen la alternativa constitucional de emitir decretos y tiene el poder de vetos, se ven tentados a designar en gabinete a tecnócratas y amigos y a designar carteras ministeriales de manera menos ecuánime. Ahora bien, a pesar de que en el corto plazo la designación de ministros sin filiación partidaria puede ser óptima para el jefe de gobierno, a la larga ese patrón de selección ministerial puede alinear peligrosamente a los partidos y a la legislatura, lo cual siempre es un riesgo para la estabilidad política" (Amorim Neto, 2013: 262).

Esto es una diferencia notable con aquellos regímenes donde el Presidente debe rendir cuentas al Parlamento, como ser el caso español. Así, para Amorim Neto, en "la formación de gabinetes, la principal diferencia de los dos sistemas de gobierno es el peso constante colocado sobre los partidos legislativos en los regímenes parlamentarios. A pesar de que en los sistemas parlamentarios la mayoría de los gabinetes, con excepción de las administraciones interinas tienden a estar conformados en su mayoría por ministros partidarios, en los presidenciales esto último varía considerablemente" (Amorim Neto, 2013: 263).

A diferencia de este autor, Alessandro sostiene que el presidente tiene la última decisión en materia de designaciones en el gabinete, sin embargo aclara que "los presidentes deben convivir en su gobierno con otros individuos poderosos, como ministros de gran aceptación social o líderes de otra facción de la coalición gobernante, probablemente están más obligados a negociar ciertas decisiones con ellos" (Alessandro, 2013: 78). Esta situación de "cohabitación" no requiere de que el presidente resigne su poder, sino que por el contrario podría negociar con esta figura algunos planes o incluso otras designaciones.

Para Alessandro, el presidente puede a través de designar funcionarios de confianza "sortear los problemas de agencia que suelen existir en sus relaciones con la burocracia" (Alessandro, 2013: 67). Podríamos pensar en los aportes de Neustadt, para quién es un error central de partir de "la idea ilusoria de un Poder Ejecutivo como poder unificado, ya que la organización burocrática suponía una división de poderes al interior de la propia administración" (Alessandro, 2013: 68). La conformación del gabinete, también debe incluir una visión de la estructura general del Poder Ejecutivo, sumando a la burocracia. Como sostienen Alessandro y Neustadt, el presidente podrá para evitar complicaciones en relación a la burocracia y su estrategia de política, a partir de las designaciones de su propio equipo.

En la misma línea, Moe recalca que "la presidencia no constituye simplemente una jerarquía de empleados, sino un equipo, lo que permite descontar, más allá de las inevitables divisiones en su interior, que todos sus miembros actuarán siguiendo los mismo intereses" (Alessandro, 2013: 68). Así, el armado de un gabinete puede responder a esta visión general, por sobre los intereses partidarios o políticos, pero también para lograr un triunfo político sobre áreas burocratizadas.

Debemos pensar como plantea Alessandro, cual es el parámetro que se establece en la proceso de designación y cuál es la relación de estas designaciones y la estrategia política del presidente. De hecho, la politización de una agencia puede responder, como plantea Lewis, al hecho de favorecer a personas que han participado en su campaña o que han aportado dinero, utilizadas como un pago político. Para Alessandro "los incentivos para nombrar gente propia en el gobierno obedecen tanto a la búsqueda de influencia sobre el funcionamiento de los organismos como a la necesidad de recompensar a los partidarios del presidente" (Alessandro, 2013: 68). Esto será un gran aporte en función de pensar los nombres que han sido designados en determinadas áreas y el análisis de su trayectoria política. Alessandro, sin embargo, cree al igual que Moe, que "los presidentes poseen amplias competencias para modificar la estructura administrativa del gobierno creando nuevas agencias, definiendo sus funciones, nombrado personal y ubicándose en el área que les parezca más conveniente (Moe 1994; Howell y Lewis 2002)" (Moe, 2013: 66). "Las agencias creadas de manera unilateral por los presidentes tienden a estar ubicadas en áreas directamente bajo su control…" (Moe, 2013: 66).

Así como el debate sobre la conformación del gabinete resulta aún poco específico, no hay grandes avances nivel regional de una análisis del gabinete, más de allá de los aportes ya mencionados. Países como Chile o Uruguay, han avanzado en el análisis centrándose en el estudio de gabinetes de coalición. Octavio Amorim Neto (1998), por ejemplo, realiza un estudio sobre la constitución del gabinete en América Latina, centrando su análisis sobre el caso brasileño; Amorim Neto analiza las designaciones de ministros y asesores en Brasil, partiendo de la base de entender entiende que este tipo de nominaciones permiten estudiar las estrategias del presidente para la administración gubernamental, como ya se dijo anteriormente. En este artículo de 1998, el autor incluye la idea de que la designación de un ministro, es entonces una señal que el presidente está enviando a todo el sistema político. Dos elementos centrales para analizar la conformación del gabinete derivan del estudio de Amorim: la relación entre la formulación de políticas y los modelos de formación de gabinetes. Aquí se conjuga por un lado los aspectos personales de los ministros designados, como su extracción partidaria o política.

El estudio del gabinete en Argentina: un campo en construcción

Nuestro país no es la excepción a lo que sucede en otros países respecto del estudio del gabinete. Para Alessandro, obras como la de Bonifacio y Salas de 1985, constituyen "el esfuerzo más importante por conocer la organización de la presidencia Argentina, entre 1943 y 1983, y presenta posibles explicaciones para los cambios que ocurrieron" (Alessandro, 2013: 75). Algo similar sucede con Suárez, quién analizar el número y el crecimiento de la cantidad de cargos en los gabinetes entre 1940 y 1980 a nivel regional, donde se incluye a nuestro país. Suárez solo termina analizando el tamaño pequeño que tuvo nuestro gabinete Esto sirve como punto de partida, si entendemos que en 1983, se respetó la estructura histórica del gabinete, que primaba en 1980, año que en finaliza el análisis de Suárez.

En función de los estudios que se han hecho en la región, es poco lo que se ha avanzado en nuestro país. El estudio de la presidencia tiene ciertas complicaciones como establece Martín Alessandro, para quien "se le asigna al Poder Ejecutivo una importancia mayor a la cantidad de estudios que analicen la organización y el funcionamiento de la presidencia. Este autor aclara que "no se ha estudiado a la presidencia en sí misma" (Alessandro, 2013: 63).

Autores, como Altman y Castiglioni (2008), advierten "la escasa atención que se ha prestado a los procesos que ocurren al interior del Ejecutivo para explicar el tipo del tipo de reformas finamente adoptadas, a pesar de que estas hubieran sido precisamente impulsadas desde allí" (Alessandro, 2013: 64). Incluso en Estado Unidos, Dickinson sostiene que "suele describirse a la investigación sobre la presidencia estadounidense a la hija pobre de la ciencia política (...) la investigación de la presidencia tiene una conceptualización menos clara, que es más cualitativa y descriptiva, enfocada en los aspectos personales a expensas de la institución, y demasiado proclive a prescribir reformas con base en inferencia inciertas" (Alessandro, 2013: 64). Ante esto, nuestro país, no es la excepción, ni la vanguardia.

Alessandro establece que hubo un crecimiento de la literatura sobre el Congreso y el federalismo para conocer "algo" sobre la presidencia argentina, lo mismo que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, es poco lo que se estudia, aun cuando "los presidentes desempeñan un rol central en el sistema político, y lo sabemos, aunque más no sea, porque cierta literatura los muestra en interacción permanente con el Congreso y gobernadores, pero no sabemos casi nada sobre la organización de la presidencia, su funcionamiento cotidiano ni su proceso de toma decisiones" (Alessandro, 2013: 75). Este "no saber nada" es un estado del arte en sí mismo de la disciplina en nuestro país. Estos estudios van desde cuestiones cuantitativas tal el caso de los aportes de Waldino Suárez a nivel regional o a cuestiones internas de la presidencia como el aporte de María Eugenia

Coutinho sobre la presidencia institucional. Otro autor que centró sus análisis sobre la presidencia es Bonvecchi, que si bien para Alessandro "no se centran específicamente en la presidencia, han incluido análisis de la dinámica intraejecutivo en sus explicaciones de los procesos políticos, brindando pistas para construir hipótesis más generales sobre la institución presidencial" (Alessandro, 2013: 75). Incluso Alessandro en su artículo le asigna una importancia a los estudios sobre el gabinete. Para el autor, "dada la centralidad que la presidencia posee para entender los acontecimientos políticos de la Argentina, resulta ineludible comenzar a abordar el estudio de dicha institución. La presidencia constituye hoy un "elefante en la habitación" de la ciencia política: se trata de algo fundamental, pero de lo que muy poco se ha investigado o escribe" (Alessandro, 2013: 86).

La estructura ministerial en nuestro país, según Alessandro, es una organización gubernamental que responde a la "administración centralizada" (Alessandro, 2013: 77). Asimismo "la amplia libertad de los presidentes argentinos para reordenar la estructura gubernamental les permite también actuar en concordancia con los cambiantes requerimientos de la opinión pública" (Alessandro, 2013: 78).

Catalina Smulovitz y Liliana De Riz (1990), abordan el tema del presidencialismo en Argentina desde una visión normativa. Las autoras caracterizan el presidencialismo argentino como "puro", donde no hay ni en la constitución, ni en ninguna cláusula constitucional, herramientas que permitan delegar o descentralizar la autoridad presidencial. En este sentido, para las autoras el presidente tiene libre disponibilidad para nominar a ministros y colaboradores. Sumando esta perspectiva, durante el periodo a estudiar, la Constitución vigente era la sancionada en 1853, que no incluía la figura del Jefe de Gabinete, que fue sancionada con la Constitución reformada en 1994.

En nuestro país los estudios no abordan de forma amplia el gabinete, y la centralidad de las últimas décadas recayó sobre ministros ligados a las áreas económicas, quienes se convirtieron en algunos casos en "super ministros". Alessandro sostiene que "la menor relevancia de los asuntos externos en la Argentina, e incluso su menor probabilidad de participar en guerras y acontecimientos de dicha magnitud, probablemente atenúen la separación entre asuntos domésticos y asuntos internacionales" (Alessandro, 2013: 79). Esto marca la importancia o no que pueden llegar a tener las áreas ligadas a las Relaciones Internacionales al momento de analizar la conformación del gabinete.

Dentro de nuestra literatura, Alessandro entiende que una de las principales críticas que se hace al estudio de la presidencia es que lo plantea Hart, por lo cual "los politólogos usualmente no pueden observar de manera directa el trabajo del presidente y de sus colaboradores, y que tampoco se puede acceder a ellos mediante entrevistas o cuestionarios" (Alessandro, 2013: 64). Pero el estudio de la presidencia, y como remarca este mismo autor, debe sin dudas también incluir "el comportamiento presidencial...es un fenómenos institucional, no uno persona" (Alessandro, 2013: 65). Así, observar la

presidencia y las instituciones presidenciales, más allá de los gestos del presidente, también debe centrarse en otros actores, pudiendo incluir aquí al gabinete.

Otros autores que se han centrado en el análisis del gabinete y las instituciones políticas en nuestro país, son Miguel De Luca e Hipólito Orlandi (1998), quienes han desarrollado varios estudios sobre las instituciones de gobierno y los poderes ejecutivos a nivel global y nacional. Ambos autores si bien desarrollan una teoría organizacional del Poder Ejecutivo, no analizan en profundidad ni casos particulares, ni en el caso argentino y sólo describen y definen los mismos, sin entrar en un análisis detallado. Este análisis permite entender la forma de funcionamiento del Poder Ejecutivo. De Luca, en un análisis posterior se centra en el estudio de los gabinetes a nivel nacional desde 1983. Este estudio da una visión general y sólo centrada en la relación entre el presidente y el gabinete.

Para Coutinho, que se centra su estudio de nuestro país, "la conformación de los gabinetes es una señal de la estrategias presidenciales con respecto a sus preferencias sobre políticas públicas y a las necesidades de negociación con otros actores. Los gabinetes suelen ser analizados según la proporción de funcionarios independientes o partidarios, en virtud de que su composición es función de la necesidad de los presidentes de acordar su agenda con los partidos políticos, ya sea por los incentivos institucionales o por sus preferencias" (Coutinho, 2013: 196).

Continuando con el nivel de análisis de muchos de estos autores, Rossana Castigloni y David Altman (2002) analizan los gabinetes, entendiéndolo como un conjunto de individuos que son responsables no sólo ante el presidente, sino también antes sus partidos, o su facción dentro del partido. Los autores incluyen así la variable partidaria para el análisis de los gabinetes. La relación que establecen los autores entre el gabinete y la filiación partidaria, permite a los autores concluir que aquellos gabinetes que cuenten con mayor número de ministros políticos o partidarios, tendrán un margen de maniobra mayor, contrariamente a los gabinetes tecnocráticos o con mayor número de ministros independientes de lazos partidarios. Este tipo de aportes, da cuenta de la importancia asignada a los ministros o no, y de las visiones contrapuestas para el análisis del gabinete en nuestro país.

Esta investigación intentará, a partir de estos aportes teóricos, analizar la conformación y el funcionamiento del gabinete de Raúl Alfonsín durante 1983 y 1989. Los aportes, sobre nuestro país por tanto, deben estar enfocados a esta delimitación temporal. De Luca, Alessandro y un reciente artículo de Ollier y Palumbo arrojan algo de luz sobre el tema.

María Matilde Ollier y Pablo Palumbo, intentan estudiar la conformación de los gabinetes en Argentina, desde la óptica por cual en los estudios en Ciencia Política, la importancia y la formación de los gabinetes ha sido estudiada desde perspectivas diferentes, "un corpus lo analiza como un

instrumento presidencial para lograr: a) gobernabilidad, b) capacidad técnica para desarrollar políticas públicas y c) alineamiento personal con el presidente o con su programa Para obtener este hallazgo respondimos a la pregunta sobre las causas de la formación del gabinete en el presidencialismo argentino" (Ollier y Palumbo, 2016: 55). Los autores, incluyen en sus estudio dos causas fundamentales para explicar la conformación de los gabinetes en Argentina, por un lado la escasa institucionalización de los partidos políticos y por otra, la centralidad presidencial, "y dos causas próximas: i) los contextos de asunción del presidente y ii) las estrategias presidenciales" (Ollier y Palumbo, 2016: 55).

A partir de esto, los autores diseñan una tipología compuesta por cinco patrones para explicar la formación del gabinete. Estos patrones podrían resumirse en: "1) todos los presidentes, sean dominantes o inestables, finalizan su mandato con un gabinete cerrado a sus seguidores; 2) a diferencia de otros casos, la jerarquía entre los ministerios cambia según los contextos, sin que los distintos presidentes consideren siempre a un mismo ministerio como central; 3) los cambios en el gabinete responden a situaciones puntuales, es decir no se reemplazan varios ministros al mismo tiempo; 4) todos los presidentes cuentan con un gabinete informal, muy influyente en la toma de decisiones y 5) los técnicos representan una proporción importante en todas las administraciones. Para hacer converger las cuatro causas en cada presidencia, construimos el concepto metodológico de trayectoria de gabinete" (Ollier y Palumbo, 2016: 55).

Para ello utilizan dos variables de análisis. Por un lado, incluyen el aspecto institucional, al plantear que "la escasa institucionalización de los partidos políticos y la centralidad presidencial" (Ollier y Palumbo, 2016: 51) repercuten en la conformación de armados políticos. Para los autores estas dos variables "son constitutivas de la democracia y del presidencialismo argentino Están presentes en todos los períodos presidenciales y funcionan como dos caras de una misma moneda. Sin embargo, impactan de forma diferenciada para tipos opuestos de presidentes: mientras en los dominantes no perjudican la gobernabilidad, en los inestables se convierten en un obstáculo a la misma" (Ollier y Palumbo, 2016: 51).

La otra variable incluye la institucionalización de los partidos políticos. A propósito de esto, Ollier y Palumbo afirman que "un partido institucionalizado incluye normas y procedimientos estables, definidos y conocidos sobre el funcionamiento del mismo. Las reglas se rutinizan y el partido emerge institucionalizado. No sucede así con los partidos argentinos, cuya escasa (o a veces inexistente) rutinización influye inter e intra-partidariamente, impactando sobre la relación entre el presidente y el poder legislativo. La debilidad de las reglas suscita consecuencias. Las transacciones de apoyo legislativo por cargos en el gobierno entre partidos se vuelven inciertas pues estos últimos no garantizan disciplina, en parte porque suelen conformarse por facciones subnacionales" (Ollier y

Palumbo, 2016: 58). Si bien, los autores fundan sus hipótesis en diferentes argumentos, la UCR tenía a comienzo a los '80, una serie de procesos interno que da cuenta de un grado de institucionalización. Estos procesos, que serán analizados en la sección siguiente, sin duda fueron respetados por el propio Alfonsín para arribar a la presidencia.

La investigación de Ollier y Palumbo, incluye un orden jerárquico de los ministerios y de razones del mismo (Ollier y Palumbo, 2016). Los autores, retoman para construir este orden en nuestro país, los aporte de Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2005) quienes señalan que en Estados Unidos el orden jerárquico es primero Economía y Finanzas (o Hacienda en algunos momentos de nuestro país), Relaciones Exteriores (Cancillería en Argentina), Interior y Defensa (Ollier y Palumbo, 2016). Para nuestro país, los autores entienden que el orden jerárquico de los ministerios es cambiante y depende del contexto y de las estrategias presidenciales (Ollier y Palumbo, 2016). En caso de la presidencia objeto de esta investigación, mantendrá un orden jerárquico estable a lo largo del proceso.

Otro de los aportes de estos autores es el concepto de *trayectoria de gabinete* (Ollier y Palumbo, 2016). "A diferencia de la literatura que distingue entre gabinetes inaugurales, intermedios y de fin de mandato, nuestro concepto pone en primer plano la idea de proceso" (Ollier y Palumbo, 2016: 58). Esta conceptualización, sin bien será de utilidad, no incluye el proceso de gobierno que incluye en el gabinete, y no da cuenta de las rupturas que pueden darse en el mismo.

El estudio del gobierno de Alfonsín, sobre todo en nuestro país, es un campo vasto y multidisciplinario. En función de esta investigación los aportes de Catalina Smulovitz y Liliana De Riz (1990), serán de relevancia. Las autoras abordan el tema del presidencialismo en Argentina y explican desde una visión normativa la constitución del gobierno. En esta misma línea, un artículo anterior de Liliana de Riz (1988), se centra en el estudio del gobierno de Alfonsín, incluyendo varios aspectos importantes. De Riz, analiza el gobierno desde los desafíos de la transición, el impacto del régimen presidencial y de la estructura decisional, la tradición plebiscitaria y la relación entre el presidente (Alfonsín) y el partido (UCR).

El primer aspecto es analizado con una salvedad teórica importante. Según la autora, nuestro diseño institucional incluye dos aspectos que repercuten en la conformación del gabinete y que dan cuenta del diseño institucional. Por un lado, se le da centralidad de un Ejecutivo estable y poderoso. En contraposición, se incluyen mecanismos para contrarrestar esta situación. Incluso, De Riz remarca que durante el período alfonsinista, no solo el Presidente era el Jefe la Nación y del Estado, sino también de una "opción partidaria" (De Riz, 1988: 6). Este aspecto institucional, marca para la autora una línea en función de la estructura decisional no solo de las políticas a implementar, sino también de quién las llevan adelante.

Este artículo representa un punto importante para el análisis, ya que introduce para el análisis el impacto de la crisis económica en el gobierno y su margen de acción. “La creciente importancia que cobra la iniciativa estatal elaborada en gabinetes tecnocráticos y el margen de maniobra propio que adquiere el ejecutivo frente a la presión de los grupos de intereses, configura una situación radicalmente diferente del pasado”.

Otro aspecto central de este artículo es la tradición plebiscitaria depositada en el líder, que impactó sin dudas en el gobierno fruto del triunfo de la UCR en 1983. Para De Riz, esta tradición depositaba en la figura de Alfonsín una gran responsabilidad, que a partir del triunfo de un partido no peronista, se conjugaba con la necesidad de sobrellevar por un lado la transición política y democrática, y por otro, establecer una relación política con el Partido Justicialista que dominó la escena política durante muchos años. Esta relación, repercutiría en un primer momento en el Poder Legislativo, donde la UCR contaba con mayoría en la Cámara de Diputados y con minoría en la Cámara de Senadores. Esta situación, impactaría en un doble proceso: en la conformación de un gabinete, si sumamos los aporte de Amorim Neto, y en la estrategia legislativa del gobierno. Sumado a esto, para De Riz, la relación entre el presidente y su partido, se inscribe en esta misma estrategia legislativa.

El respaldo o no que el bloque oficial otorgue a las iniciativas del Poder Ejecutivo serán cruciales en la estrategia política, pero también una vía de negociación para designaciones políticas en el gabinete. Esto, según De Riz, tiene su origen en el proceso por el cual Alfonsín logró encolumnar en solo dos años (1981-1983) a todo el partido detrás de su figura, a partir de “construir un discurso y una práctica política ajenos a la tradición partidaria” (De Riz, 1988: 43). Para De Riz, Alfonsín logró “situar su convocatoria por encima de las fronteras partidarias y su liderazgo había alcanzado una proyección nacional antes de haber sido confirmado por el partido” (De Riz, 1988: 43). De aquí, por un lado se desprende una convocatoria más amplia para lograr una base de sustentación mayor en la parlamento, pero también sumar figuras extrapartidarios al Gabinete, algo que será de relevancia para analizar la conformación de su equipo de gobierno. Sin embargo, De Riz sostiene que todo este proceso: la instauración de un liderazgo nacional amplia con base en la UCR, la derrota del peronismo en elecciones libres y la asunción de un gobierno radical que tenía la tarea de conducir el proceso de transición democrática, se dio sin que la UCR tuviese una conciencia clara de su nuevo rol y conciencia ideológica.

Por último, un gran aporte de De Riz para este análisis es la visión que le otorga al liderazgo de Alfonsín. “Las características del liderazgo de Alfonsín y su rotundo triunfo electoral le otorgaron un amplio margen de maniobra para el ejercicio plebiscitario de su gestión” (De Riz, 1988: 43). Sin embargo, en el seno interno esto no sucedió de tal forma. “El ejercicio del gobierno fue multiplicando los clivajes internos-nuevos disensos y el reflotamiento de antiguas divergencias- alrededor de las

orientaciones de política de gobierno y de las cuotas de poder dentro del partido y en el aparato de gobierno" (De Riz, 1988: 43). Sin dudas, esto impacta en la conformación del gabinete, más aún en función de los cambios a lo largo del periodo. Esto se conjuga con la de idea que Ollier y Palumbo incluyen como "trayectoria del gabinete" (Ollier-Palumbo, 2016).

Otro aporte sobre el gobierno de Alfonsín, es que realizan De Riz y Feldman (1989). Estos autores resumen que la crisis económica que predominó en el contexto de asunción de Alfonsín, reforzó la autonomía del ejecutivo, "encarnado en la persona del presidente y su gabinete" (De Riz y Feldman, 1988: 448). Para estos autores, "la conducción del Estado inmediatamente ligada del gobierno de definir y poner en práctica políticas económicas, generalmente percibidas como antipopulares y resistidas por el partido gobernante" (De Riz, 1988: 448). El análisis de la conformación y el funcionamiento del gabinete en este contexto bajo esta afirmación obligan a rever la actitud del partido, pero también del presidente en la designación de su equipo económico. Otro aspecto que incluyen los autores, se centran en tres pilares centrales durante el gobierno de Alfonsín: el régimen presidencialista (que ya fue analizado), la emergencia de un nuevo liderazgo carismático y la tradición de presidencia plebiscitarias. La conjugación de esto tres aspectos con eje en la figura de Alfonsín, "colocaron al partido en un segundo plano" (De Riz y Feldman, 1989: 448). "La centralización de las decisiones en el ejecutivo en Argentina era, además, la consecuencia de una transición política no negociada y la consiguiente carencia de una consenso mínimo de gobierno entre el oficialismo y la oposición" (De Riz y Feldman, 1988: 448), esto reforzaba la independencia de Alfonsín no sólo para gobernar, sino también la promover y designar ministros, sin ningún tipo de veto previo.

El principal aporte de este artículo recae en el estudio de la relación entre el gobierno y el partido durante el mandato de Alfonsín. La idea de gobierno se centra en Alfonsín y el gabinete. De Riz y Feldman, entienden que la independencia lograda por Alfonsín en función de su figura carismática, las prerrogativas plebiscitarias históricas propias del cargo y la falta de una transición pactada, también otorgó al partido un mayor margen de maniobra, e incluso, abono una separación entre el Gobierno y el partido que "le aseguraba desplazar la responsabilidad de decisiones políticas difíciles hacia el presidente y sus ministros" (De Riz y Feldman, 1989: 449). Por otro lado, los aportes intentan desanudar la relación entre el presidente (y el gobierno) y el partido, la UCR. Para los autor, "la confusión entre partido-gobierno- alimentada por el doble papel de Alfonsín, presidente de la Nación y presidente de su partido, y las características personales de su liderazgo- hizo posible una gran autonomía del ejecutivo, al mismo tiempo que proporcionó al partido un margen de maniobra propio con el que consolidar los liderazgos de las distintas facciones, desplazar los disensos desde el partido hacia el gobierno y sobre todo, eludir la asunción de un punto de vista gubernamental capaz de sobreponerse a la pugna interna y construir un consenso realista sobre las políticas" (De Riz y Feldman, 1989: 462).

Retomando el análisis del ejercicio del doble poder (presidente de la Nación y presidente de su partido) Ollier y Palumbo, aportan que "los dos partidos que arribaron a la Casa Rosada entre 1983 y 2015, el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), estaban formados por facciones regionales que giraban alrededor de un jefe subnacional y se alineaban bajo un líder nacional, sobre todo si éste ejercía la presidencia" (Ollier y Palumbo, 2016: 58).

En diferentes artículos, María Eugenia Coutinho, intenta explicar la formación de gobiernos en Argentina en función de diferentes variables. Esta autora incluye diferentes aportes sobre el gobierno alfonsinista. Según Coutinho, "Raúl Alfonsín era el líder indiscutido del radicalismo y presidente del partido. Pero a pesar de ser un factor aglutinantes, y con el partido subsumido al Ejecutivo, el radicalismo estaba lejos de ser un colectivo cohesionado. Convivían diferentes corrientes que expresaban posiciones programáticas divergentes frente a las principales cuestiones que el gobierno tuvo que enfrentar, como la militar y la de políticas económicas. Al iniciar su presidencia convocó para los principales cargos del gabinete a dirigentes históricos que pertenecían a su facción, el Movimiento de Renovación y Cambio; luego adquirió protagonismo la Junta Coordinadora Nacional" (Coutinho, 2014: 201). El trabajo de Coutinho permite entender los cambios, pero también las diferentes etapas del gabinete, que podrían comprenderse como "trayectoria del gabinete" en términos de Ollier y Palumbo (Ollier y Palumbo 2016).

En efecto, Coutinho resume que "avanzada la gestión, y frente al deterioro de la situación económica y la necesidad de implementar un plan estabilizador, se vio obligado a realizar designaciones compensatorias entre las distintas facciones, al mismo tiempo que ingresaron técnicos e independientes sin militancia previa. Esta última estrategia de reclutamiento, ajena a la tradición radical, género fuertes cuestionamientos interno y conflicto intrapartidarios e intra ejecutivo" (Coutinho, 2013: 201). Estos cambios, se corresponden con la trayectoria del gabinete y también con parte de la hipótesis por la cual Alfonsín debió hacer cambios a lo largo de su gobierno, que permite dividir el proceso en diferentes etapas o momentos.

Para concluir, dos puntos son importantes a partir de este recorrido teórico. El primero que el institucionalismo trasciende el análisis de las instituciones gubernamentales y los marcos estructurales, y permitirá analizar desde una perspectiva política las relaciones de poder que se establecen dentro de un marco institucional determinado. Desde esta visión, podremos establecer un punto de partida para analizar la política de conformación del gabinete teniendo presente estos marcos institucionales. Diferentes variable podemos tomar aquí como importantes: el armado institucional del Poder Ejecutivo y su marco legal, el proceso de acceso al poder y para la toma de decisiones y, por último, los aspectos derivados del sistema de partidos, el tipo de partidos y las relaciones que se establezcan entre el partido y el gobierno. Muchos de los trabajos reseñados aquí intentan, desde

diferentes enfoques, retomar estos temas y darán el marco general de análisis. A esto sin dudas, se suma la necesidad de contar con una visión específica desde la ciencias sociales, especialmente la ciencia política, que permite comprender el proceso de conformación del gabinete en tres aspectos diferentes: el marco estructural e institucional; una visión de gobierno en función de una estrategia de implementación de políticas públicas y por último, el aspecto político, donde se entrecruzan las características del liderazgo y el juego político entre el presidente y el gobierno, donde los partidos políticos tiene un rol preponderante.

A partir de aquí, la investigación tendrá tres secciones centrales: un primer análisis histórico sobre el proceso que terminó con el triunfo de Alfonsín, donde se incluye en contexto de asunción y la juego político dentro de la UCR; un segundo apartado centrado en la conformación y funcionamiento del gabinete y su desarrollo durante el mandato, retomando la idea de "trayectoria del gabinete" e identificando diferentes momento políticos del gobierno; y por último, las conclusiones y un análisis final del proceso general.

Capítulo II: Renovación y Cambio: un lema, una convicción

"Ahora somos nosotros, el conjunto del pueblo,
Quienes vamos a decir cómo se construye el país.
Y que nadie se equivoque, que la lucha electoral
no confunda a nadie; no hay dos pueblos"
(Raúl Alfonsín 26 de octubre de 1983).

La renovación y la conquista de la estructura partidaria

Raúl Alfonsín tenía una certeza en 1982: no había 1983 si no lograba ganar la interna partidaria, o incluso si no conquistaba la estructura partidaria. Para 1982, el radicalismo tenía tres grandes corrientes: dos históricas y una tercera integrada por jóvenes y nuevos dirigentes que buscaban la renovación. Estas tres facciones eran: Línea Nacional (balbinista), Línea Córdoba (sabatisnista) y Renovación y Cambio (alfonsinista, si consideramos que el alfonsinismo ya era una corriente).

Ricardo Balbín, era el caudillo histórico del radicalismo. Candidato a presidente en 1945, 1952, 1958 y 1973 (dos veces candidato, incluso llegó a lograr torcer una segunda vuelta contra Héctor Cámpora, de la que desistió presentarse). Con Alfonsín los unían dos cosas: la filiación partidaria y la disputa territorial en la provincia de Buenos Aires. Los separaba la visión de la realidad y sobre todo la filiación social, marcadamente más de izquierda, o socialdemócrata, en Alfonsín. Muiño resalta este aspecto, "era un hombre (por Alfonsín) de izquierda en lo social, tradicionalista en sus costumbres" (Muiño, 2013: 12). Este era uno de los puntos ideológicos sobre el que Alfonsín erigió su estilo político, que lo diferenciaba claramente de la tradición balbinista.

Volviendo a 1983, tanto Alfonsín, como los suyos, sabían que la candidatura presidencial dependía de la capacidad de lograr dominar la estructura partidaria que le permita ganar la nominación presidencial, y encolumnarla detrás del proceso de transformación que la candidatura de un líder nuevo representaba para un partido con casi un siglo de historia. El proceso de acceso al poder, tiene relevancia para el análisis del gabinete, y en virtud de comprender la conformación de este.

Este proceso de renovación y conquista de la estructura partidaria cobró fuerza el 2 de Julio de 1982, un día después de que el General Bignone, a cargo de la Junta Militar, y detentando el poder presidencial, prometiera "institucionalizar el país, a más tardar en Marzo de 1984". Alfonsín entendía, como muchos otros, que esa "institucionalización del país", lo obligaba a lograr triunfar dentro de la institución partidaria.

Luego de la Marcha del Pueblo por la democracia y la reconstrucción nacional, de mediados de diciembre de ese año, que terminó con una brutal represión, los tiempos se adelantaron. Para fines de Febrero de 1983, el gobierno anunció que las elecciones serían el 30 de Octubre de ese año y que los partidos tendrían hasta el 30 de Marzo para sumar nuevos afiliados. Alfonsín sabía que esto último era más urgente, e incluso importante, que el calendario electoral nacional. Sin nuevos afiliados, jóvenes en su mayoría, sus chances de triunfar en una posible interna, se veían claramente desfavorecidas. Alfonsín debía captar a esa gran masa de nuevos votantes, que no tenían 18 años en 1974, pero que en 1983 tenían edad suficiente para votar y habían quedado afuera de toda participación política por el golpe militar.

María Soledad Delgado resume que "un sector de la UCR -que logró convertirse en dominante- percibió más tempranamente la necesidad de producir una reestructuración interna y de establecer modificaciones en su relación con la ciudadanía, siendo su conducta como sujeto político en términos generales concurrente con dicha percepción al inicio del período (...), esta capacidad de respuesta se vio posibilitada por la progresiva fluidez que las relaciones de poder al interior del partido fueron adquiriendo, en relación con el surgimiento y gradual consolidación de una coalición alternativa a la hegemonía balbinista, que comienza a conformarse a mediados de la década del '70 alrededor de la figura de Raúl Alfonsín" (Delgado, 2012: 3).

Tres características poseía Alfonsín a mediados de los '70, en sus respectivos trabajos: era un líder nacional (incluso con dimensión continental); había logrado erigirse como un caudillo local, un puntero de base, pero con visión estadista; y por último había conseguido a lo largo de los últimos 30 años una resistencia a la frustración (Muiño, 2013; Ferrari, 2013). Desde 1945, el radicalismo de Chascomús lograba triunfos sucesivos, incluso en la mejor época del peronismo, pero para Muiño "Alfonsín no saborea esas mieles: su sector es claramente minoritario. Una y otra vez los Gotti, dueños del aparato partidario (y alineado con Balbín), barren a los jóvenes intransigentes. Alfonsín templa su espíritu de minoría. También palpa como ganarle al peronismo" (Muiño, 2013: 13). Esta situación, llevó a que para 1982/3 la Línea Nacional de la UCR, conducida por Carlos Contín, presidente del partido, tuviera la visión de "eterno perdedor" de Alfonsín (Ferrari, 2013: 16). Este sector, apoyado en 30 años de primacía partidaria, que incluso logró barrer las disidencias internas, al punto de dividir el partido en 1957, tenía una gran influencia en la estructura interna para 1983, aun cuando su líder histórico, Ricardo Balbín, había fallecido dos años antes. Alfonsín, consciente de esta situación, sabía que su única posibilidad era armar una coalición interna amplía, renovada e inclusiva que le dé dominio sobre la estructura y le permita ganar un posible interna para dirimir las candidaturas de 1983.

Alfonsín insistió desde fines de los ´60 y comienzo de los ´70 en la necesidad de construir un partido más amplio, contraria a la visión de "partido chico" de Balbín (Muiño, 2013). También tenía intenciones de suceder a Balbín, quien desgastado por los años y las sucesivas derrotas, venía anunciando su retiro. Para 1972, el radicalismo tenía por delante un desafío: ganarle al peronismo en las próximas elecciones presidenciales, y terminar así con casi 20 años de proscripciones. Balbín, continuaba con la visión de un partido cerrado (Muiño, 2013), Alfonsín, entendía que era hora de algo nuevo, "de abrir el partido para que entren los de afuera, con los que había adentro no alcanzaba para ganar" (Muiño, 2013: 69). Este "abrir el partido", sin lugar a dudas que será vital es su visión amplía a la hora de construir un gobierno "con todos" y para "todos" y de sumar apoyos para su candidatura de 1983. Esta visión aperturista, marca por un lado la idea general hacia adentro del partido, pero también hacia afuera la construcción de acuerdos amplios, incluso a expensas de sumar gente de otros espacios en futuros equipos de trabajo.

Repensar el proceso de ascenso al poder de Alfonsín, nos obliga a rever esta estrategia y por tanto, remontarnos a 1972, donde la idea comenzar un nuevo proceso político al interior del partido comienza a forjarse en Alfonsín. Con este objetivo de máxima, Alfonsín emprende en 1972 una nueva cruzada contra Balbín, no por el dominio territorial de la provincia, sino por la estructura nacional del partido. Para marzo del '72, Alfonsín lanza su candidatura a primer delegado del comité nacional, luego de un proceso donde Conrado Storani (Córdoba), Carlos Becerra (padre) (Córdoba), entre otros y la Juventud, especial los nucleados en la Junta Coordinadora Nacional, lo convencieron de formar un espacio nuevo. Este espacio se llamó: Renovación Nacional primero, Renovación y Cambio (RyC) luego, y fue el puntapié inicial para renovar la UCR. La creación del Movimiento de Renovación y Cambio (MRyC) es el punto de partido para entender, por un lado el proceso general que derivó en la presidencia de Alfonsín, pero también el armado que permite comprender el gobierno alfonsinista.

Para Juan Manuel Casella, "la creación de Renovación y Cambio era dolorosa pero necesaria. Dolorosa porque Balbín era un símbolo radical. Pero necesaria porque el radicalismo de Balbín no podía crecer hacia afuera" (Muiño, 2013: 70). Este nuevo armado recibió aportes de diferentes sectores: sectores del balbinismo larraldista, sectores de Córdoba (Storani y Becerra), y sectores de la provincia de Buenos Aires, como Raúl Borrás, el principal operador político de Alfonsín a partir de entonces.

El gran acierto de este nuevo armado, que pudo presentar lista en la mayoría de los distritos, fue conseguir sumar nuevas adhesiones e incluir a todos los sectores disidentes. Alfonsín tenía, gracias en gran medida a su estilo personal, acceso a un sector académico, al que Balbín no lograba llegar. El propio Strubrin sostiene que "Alfonsín se rodea de una intelectualidad a la que Balbín nunca tuvo acceso (Muiño, 2013: 70). Esta "intelectualidad" comprendía a diferentes líderes regionales,

académicos o expertos que acompañaron en los ‘70 la proeza de construir un partido grande sobre la base del radicalismo que permita derrotar al peronismo, al que siempre le rehuyeron. En este grupo, Alfonsín tenía una premisa: buscar en la izquierda y en el progresismo. Así reclutó a Aldo Neri (Director de la Escuela de Salud Pública), Germán López, Roque Carranza, Bernardo Grinspun, “Yuyo” Roulet, entre otros. Estos nombres tendrán a lo largo del trabajo, una importancia significativa, ya que este fue la base de su “gabinete en las sombras” y la base de su gabinete formal en 1983. Roulet sería en adelante el encargado de reclutar nuevos intelectuales. Neri resalta en la entrevista: “yo era un centro-izquierda independiente digamos. Incluso bueno, en la época que lo conocí a Raúl, yo era director de la Escuela de Salud Pública de la UBA, había sido 9 años a dedicación exclusiva, la mitad de los cuales fui director. O sea venía de un cierto prestigio académico y no político. Me involucre en la política con Alfonsín, y no era casual. El partido estaba presidido por Balbín y yo consideraba que los radicales estaban un poco quedados” (A. Neri, comunicación persona, febrero de 2016).

A estos apoyos, Alfonsín intenta, a través de Borras, Storani y Becerra, conseguir la adhesión de la Línea Córdoba. Si bien al principio, y como marca Víctor Martínez, hubo cierta resistencia por el poder territorial que este grupo tenía, todos terminaron confluyendo en el armado nacional de Alfonsín: Martínez, Becerra y Angeloz (Muiño, 2013).

El otro gran apoyo que en 1972 obtuvo Renovación y Cambio, fue el de la Juventud, sobre todo aquella nucleada detrás del “Changui” Cáceres en la Junta Coordinadora Nacional. Si bien este sector, tenía “pocos votos y mucha militancia” (Muiño, 2013), Alfonsín sumó así a un sector importante del partido y a líderes regionales como Moreau (Buenos Aires), Cáceres (Santa Fe), Stubrin (Santa Fe) y Becerra hijo (Córdoba). Esto representa el sector centro del país, donde se concentra la mayor cantidad de votos del país. Muchos de estos “jóvenes”, tendrían un lugar destacado en el armado de 1983.

De lo anterior derivan dos puntos importantes para esta investigación: primero, el nuevo tipo de conducción que si bien continúa una lógica radial, con Alfonsín ocupando el centro y manteniendo trato con cada sector por separado, posibilitaba un proceso más amplio y de cierta horizontalidad, donde todos se sienten incluidos para la construcción de decisiones. Al menos en lo formal, más allá de conducción de Alfonsín. Por otro lado, y en segundo lugar, la amplitud del armado, que será una constante en Alfonsín, sumar nuevos equipos, personas, sectores, siempre que se comparta la visión general sobre la realidad.

Renovación y Cambio llegó a las internas partidarias de 1972, y disputó no una, sino tres elecciones: la elección de autoridades partidarias, la elección de la fórmula presidencial de 1973 y una tercera en

1974. Finalmente el 7 de Mayo de 1972, y cumpliendo con el mandato partidario, Alfonsín fue derrotado por el aparato balbinista en las elecciones de autoridades partidarias. Sin embargo, Renovación y Cambio, conquistó más del 40% de los votos y logró así la representación de minoría, por obtener más del 25% necesario. Si bien sólo obtuvo 11 de 96 delegados, el primer paso para la construcción de una coalición interna que diera aire al partido estaba en marcha.

En 1983, el recuerdo de la "proeza" de 1972, tenía importancia en tanto Línea Nacional no contaba con Balbín como figura. El Movimiento de Renovación y Cambio (MRyC), a partir de la incorporación tanto de figuras de la academia como de los jóvenes, estaba más cerca de encarar un proceso de recuperación política acorde a los nuevos tiempos.

Para Delgado, la mutación de fuerzas que se va desarrollando se expresa por el afianzamiento en el partido de la facción del Movimiento de Renovación y Cambio y el protagonismo que adquiere la Junta Coordinadora Nacional (Delgado, 2012). Para Nosiglia, "ahí si tenemos una relación cotidiana de construcción de las decisiones y de iniciativas que íbamos compartiendo. Compartiendo...nosotros creíamos que compartíamos, ¡pero conducía Alfonsín!" (Muiño, 2013: 71).

La desaparición física de Balbín en 1981, y de Arturo Illia en enero de 1983, es otro punto central que permite explicar cómo fue el proceso que derivó en el triunfo de Alfonsín en 1983 (Delgado, 2003). El Movimiento de Renovación y Cambio, fue capaz de lograr una coalición interna que reunía no sólo a diferentes sectores internos, a nuevos actores y líderes, sino también a sectores intermedios que permiten mostrar una nueva forma de organización partidaria. Para 1983, el MRyC había logrado algo que durante los últimos 30 años era potestad de la UCRP de Balbín: la inserción territorial, en gran medida gracias al proceso de los '70 y la inclusión de grupos jóvenes.

Tal como lo señala Palermo, pero también lo plantea Muiño, la interna del '72 tuvo varios aspectos para entender el proceso de comienzo de los '80. Ambos autores coinciden en que Alfonsín buscó una oposición interna "a la propuesta balbinista de fijar al radicalismo en los términos en los que el peronismo, especialmente el propio Perón, lo constituía como sujeto político" (Delgado, 2003: 6). En su carta de lanzamiento para la candidatura de 1972, Alfonsín, reafirma la "vocación de "partido mayoritario", es decir, disputar el triunfo al peronismo, algo que el balbinismo considera imposible" (Muiño, 2013: 70). Este rasgo es central, Alfonsín tenía vocación de poder pero también establecía un camino para lograr derrotar al peronismo en elecciones libres.

La nueva facción, ya desde su nominación bajo la idea de "Movimiento", como algo superior a un partido (que incluía a sectores extrapartidarios), se negaba a aceptar "un rol que se refiere a la aceptación voluntaria de un papel secundario en la escena política argentina, no referido a la búsqueda

del triunfo electoral y al ejercicio de la gestión de gobierno (tarea destinada a ser llevada adelante por el peronismo), sino esencialmente al desarrollo y fortalecimiento de sus funciones como garante de la Constitución y de la estabilidad institucional" (Delgado, 2003: 6). Esto se vio plasmado en la visión que los propios integrantes de esta facción tenían de sus chances electorales. No conformes con la derrota del 1972, en agosto de ese año se lanzó la fórmula Alfonsín-Storani para competir en las elecciones de octubre contra el binomio Balbín-Gammond. Para Delgado, la decisión de Alfonsín de enfrentar a Balbín y la creación de RyC "sellará la decisiva unión entre Alfonsín y los jóvenes de la Coordinadora, delineando la conformación de un grupo que (...) se constituirá en 1983 como coalición dominante dentro de la UCR" (Delgado, 2003: 6). Está alianzas será, sin dudas, lo que le permita construir una opción viable en 1983.

Para 1982, luego de seis años de dictadura, el radicalismo tenía serias deficiencias internas. No contaba con un candidato natural, puesto que Balbín había muerto el año anterior y Arturo Illia era un líder demasiado anciano para emprender el camino de reconstrucción partidaria. Alfonsín esperaba ansioso una posibilidad para colonizar la estructura radical y derivar de eso su candidatura presidencial.

La guerra de Malvinas fue uno de los catalizadores. Pese a no contar con poder en la estructura del partido, ya en abril de 1982, Alfonsín se reunía a diario con su grupo de trabajo más íntimo: Roque Carranza, Aldo Neri, Germán López o Bernardo Grinspum, quienes habían acompañado al futuro presidente desde los '70. Al comienzo de la guerra, el peronismo apoyo, mientras que la UCR estaba dividida. "Contín, respalda; Illia, desconfía, la JCN, debate" (Muiño, 2013, 112). Pedro Trucco, da otra versión al respecto "les dice Contín (a un grupo de radicales) aquel que se meta con los militares a hablar no le doy permiso. El único que sé quema en esto soy yo. Estos locos de mierda van a invadir las Malvinas" (P. Trucco, comunicación personal, marzo de 2016). Alfonsín junto con un grupo de colaboradores redactan un comunicado de repudio que marca la postura del MCyR, pero también que catapulta su figura como líder nacional de forma exponencial. Para Neri, Alfonsín tenía "una visión amplia y no fallaba en los grandes temas, aun cuando estos eran impopulares como fue el caso Malvinas" (A. Neri, comunicación personal, febrero de 2016). Su postura fue determinante y no se equivocó. Para Caputo "había sido muy difícil quedar en una posición tan minoritaria en un debate tan duro" (Caputo, 2015: 67).

Esto se sumó a la negativa de Alfonsín, el único de hecho, en viajar al sur en medio del conflicto bélico. Malvinas marcó el comienzo del fin de la dictadura, y el comienzo del alfonsinismo como movimiento nacional. A partir de la derrota, y de las declaraciones de Alfonsín que anunciaban el desenlace, su candidatura cobra fuerza por sí sola. Caputo remarca el hecho de que "luego del momento de inflexión del 14 de Junio de 1982, el grupo que trabaja con Alfonsín comenzó,

naturalmente, a expandirse" (Caputo, 2015: 68). Este hecho marca también la forma de su ascenso al poder.

El mapa de poder al interior del radicalismo tampoco estaba en calma y esto quedó claro con las elecciones internas de 1982. Para Delgado, "en las internas de ese año se ve claramente cuál es el modo de competencia intrapartidaria que se busca establecer desde el Movimiento de Renovación y Cambio, marcado por una orientación acentuada hacia la confrontación y no hacia el acuerdo" (Delgado: 2003: 11). Ya desde 1972, y como vimos, el MRyC mostró "un estilo interno fuertemente confrontativo" (Delgado, 2003), que tomó fuerza con la solidez que Alfonsín ganó tanto al interior del partido, como el ámbito político nacional.

El precandidato sigue su estrategia inicial de cooptar nuevas adhesiones. La primera escala es Córdoba, en octubre de 1982. Para noviembre un operador de MRyC se reúne con Víctor Martínez para proponerle que la Línea Córdoba integre la fórmula liderada por Alfonsín. "Reuní a la Línea Córdoba, y a Renovación y Cambio. Les conté del ofrecimiento para que un hombre nuestro integrará la fórmula. (...) Entonces Don Arturo (Ilia), propone que el vice sea yo" recuerda Víctor Martínez (Muiño, 2013: 117). En ese entonces en "Línea Córdoba, existían diferencias considerables entre sus dos máximos dirigentes (Angeloz y Martínez), que en esta etapa se centraban en torno a los caminos de salida de la experiencia autoritaria" (Delgado, 2003: 9).

Las negociaciones entre ambos sectores llegaron a buen destino y el 7 de diciembre de 1982 se proclamó la fórmula Alfonsín-Martínez de cara a las internas que irían a dirimir la candidatura presidencial del partido. Angeloz, encabezó la boleta en Córdoba. Esto repercutió en el seno del partido: "los dirigentes de Línea Nacional debieron acelerar la definición de la suya; fueron los conflictos y tensiones provocados por esta necesidad quienes dejaron al descubierto las debilidades de la línea luego de la muerte de Balbín" (Delgado, 2003: 9).

Alfonsín lanzó su precandidatura en diciembre de 1982 en el Luna Park. Allí reafirma su convocatoria a "formar un gran movimiento nacional, popular, reformista, racional, progresista y mayoritario", que incluya a los peronistas de Perón y Evita, a los socialistas de Juan B. Justo, los conservadores de Pellegrini y los demócrata-progresistas de Lisandro De La Torre (Muiño, 2013). Su estrategia de incluir y sumar era una constante, y marcó la conformación del armado alfonsinista.

En el otro polo, el sector denominado "de derecha" (Línea Nacional), intentaba reflotar su estirpe ganadora para evitar la candidatura natural de Alfonsín. En Línea Nacional, la agrupación que nucleaba a los ex balbinistas, los principales referentes eran Antonio Tróccoli (Buenos Aires), Juan Carlos Pugliese (Buenos Aires) y Fernando De la Rúa (Capital Federal). Todo parecía indicar que el

contendiente interno de Alfonsín sería Pugliese, pero un grupo de radicales propuso la candidatura de De la Rúa. Este había logrado derrotar al peronismo en los '70 en la Capital. "Las tratativas de llegar a un acuerdo entre los dos sectores fracasaron una y otra vez, hasta que Pugliese anunció (sorpresivamente, ya que los recursos con los cuales contaba para vencer la disputa no estaban a la par de los de De la Rúa) la declinación de su candidatura" (Delgado, 2012: 9). Este proceso derivó en la ruptura del balbinismo, y llevó a la formación de una agrupación dentro de Línea Nacional que se denominada Balbinismo Auténtico, contrario al sector que impulsaba a De la Rúa como candidato. El nuevo sector, comandado por Pugliese, inició las conversaciones con Alfonsín. La fórmula balbinista quedó integrada por De La Rúa y Carlos Perette. Estos detalles marcan la forma en que la estructura tradicional, intentaba mantener su poder, incluso acordando con el MRyC, para asegurarse cuotas de poder. Este proceso, define también la forma en que se estructuran las relaciones intra-partidarias, pero también la división de poder luego de octubre de 1983.

Luego de la integración entre Renovación y Cambio y Línea Córdoba, y a partir del proceso interno de Línea Nacional, Alfonsín intenta conseguir adhesiones en el viejo balbinismo, aprovechando esas fisuras internas. En enero de 1983, en Avellaneda, Alfonsín se reunió con Pugliese. Logra convencerlo, lo mismo logró con Tróccoli. De esta forma, la consolidación de Alfonsín fue producto, tanto del trabajo de la década anterior y como de sus aciertos internos. Para Delgado con "la reciente desaparición de Balbín, la figura de Alfonsín se convertía en el centro alrededor del cual se aglutinan los apoyos históricos y las nuevas incorporaciones, al tiempo que dividía aguas dentro de la principal oposición: Línea Nacional" (Delgado, 2003: 9). El nuevo centro radial, dejó de ser la figura de Balbín y Línea Nacional, para darle lugar a Alfonsín y la renovación.

Pero como en 1972, Renovación y Cambio sabía que solos no alcanzaba y a los acuerdos internos, se sumaron los esfuerzos por sumar apoyos externos. El primer punto fueron aquellos partidos surgidos del tronco radical, "concitando en ellos las adhesiones de los sectores de tinte más progresista, y abonado la idea de constitución de una suerte de panradicalismo (Acuña: 1984)" (Delgado, 2003: 17). Aquí se puede encontrar las adhesiones de sectores del MID (Movimiento de Integración y Desarrollo, frondizista). De este sector, los dirigentes "Melchor Posse y Alfredo Allende se sumaron al alfonsinismo, consiguiendo el apoyo de unos cuatrocientos dirigentes opuestos a la línea interna conducida por Rogelio Frigerio, fundando dentro del radicalismo el Movimiento Nacional del Radicalismo para el Desarrollo. Un sector de Línea Popular, partido que había surgido como consecuencia de una escisión al interior del MID" (Delgado, 2003: 8). A esto se sumaron un grupo de dirigentes del Partido Socialista Argentino, entre los que se destacaba Carlos Rubinstein. Raúl Borrás se consolida ya como un operador todoterreno para sumar adhesiones detrás de Alfonsín. Los roles que los colaboradores más cercanos de Alfonsín desempeñan en este proceso, también permiten vislumbrar la conformación posterior del equipo de trabajo.

A la par de esto, la interna radical no se detiene. La vieja estructura tiembla ante las afiliaciones masivas promovidas por la juventud. Desde la JCN y otros grupos jóvenes se comienzan a emplear recursos que fueron determinantes en la elección interna como la convocatoria "a la ciudadanía a la afiliación masiva y llamando a cambiar al partido desde adentro: 'Ustedes y nosotros necesitamos establecer los 10 puntos del compromiso democrático (...) Afíliese antes del 30 de marzo en los locales de la UCR: RAÚL ALFONSÍN" (Delgado, 2003: 8)

Mientras que todos se prepara la interna, el partido elige autoridades, por detrás se cuela la campaña por la candidatura. Desde junio, el partido va eligiendo en elecciones provinciales sus autoridades, para lograr la elección de las autoridades nacionales. Algunos mantienen la ilusión de la fórmula Alfonsín-De La Rúa, Alfonsín lo niega. La interna comienza a llegar a su fin, "las derrotas balbinista se multiplican, hasta el punto que, luego de un *superdomingo*, *Tiempo Argentino* titula su edición "Alfonsín ganó otra vez y es el virtual presidente radical"*"* (Muiño, 2013:130). Para Delgado, la aplastante victoria "del Movimiento de Renovación y Cambio en los comicios internos refirió la inutilidad de una contienda por la candidatura presidencial, desistida entonces por Fernando de la Rúa" (Delgado, 2003: 9). Para peor, Alfonsín logró, impulsado por los jóvenes de la Coordinadora, un aplastante triunfo sobre De La Rúa, en su distrito, Capital Federal. El balbinismo se diluye y desiste. La Coordinadora gana de a poco lugar. Alfonsín parece imparable. La fórmula presidencial de la UCR quedó conformada con Alfonsín-Martínez.

El ascensor ascenso al poder, marca también cómo será el proceso posterior. La confrontación interna deja dos conclusiones importantes: la primera, un claro ganador, Alfonsín, que tiene libertad de acción para el armado posterior. Por otro, deja perdedores y heridos, que intentarán negociar con los ganadores. Luego de la interna, ambos sectores saben que deben acordar para unificar el partido y poder derrotar al adversario externo, en este caso el peronismo. Esta situación marca, sin dudas, parte del proceso posterior a Octubre de 1983, definiendo ganadores y perdedores internos, pero también quienes eran mayoría y quienes minoría.

Alfonsín logró al derrotar a De La Rúa, dos puntos importantes: quedarse con el poder de la estructura partidaria, ganando en las provincias y su nominación como candidato. Muiño relata que Luis Cetrá comentaba que "la estructura" de la Línea Nacional no era tal como la esperaban. Alfonsín necesitaba más que la estructura física, del apoyo moral y poder encolumnar a todos detrás de su candidatura. Para ello, Alfonsín acordó con Pedro Casado Bianco, el precandidato a senador, que triunfó sobre el sector delarruista, que desista de su candidatura y ofrece ese lugar a De La Rúa. Este gesto, abrió la posibilidad a una unificación partidaria que el propio Alfonsín había impedido meses atrás. "Esta unificación es permitida y estimulada en gran medida por la estrategia desplegada por Alfonsín"

(Delgado, 2003: 10). La finalización de la interna con la senaduría de De La Rúa, conlleva una importante cantidad de cargos públicos de relevancia que Alfonsín le ofrece a sus adversarios internos (Delgado, 2003). Esta oferta significó "una proporción bastante equilibrada con respecto a aquellos reservados para el Movimiento de Renovación y Cambio" (Delgado, 2003: 10). Un ejemplo de esto es el ofrecimiento a Antonio Tróccoli (el hombre de peso de De la Rúa en provincia de Buenos Aires), para quién Alfonsín prometía lugar dentro de su posible gobierno, (el Ministerio del Interior), para Pugliese prometía lugares de relevancia en la Cámara de Diputados. (Delgado, 2003). Esto representa el segundo punto: sumar a todos detrás de su candidatura.

Alfonsín demostraba con estos gestos, sus divergencias con el estilo de Balbín, de postergarlo cada vez que este lo vencía. Para Moreau "Balbín tenía características del viejo caudillo. El que lo enfrenta queda afuera" (Muiño, 2013: 76). Alfonsín da muestras de otro estilo: los límites internos son inquebrantables, con el único objetivo de sumar a todos. Él era quien decidía cuándo y cómo. Al principio optó por la confrontación, luego de la interna por la unión y la distribución de cargos. El estilo radial de mando se demuestra en estas actitudes, sobre todo en la distribución de cargos (o la promesa de ellos) que Alfonsín va haciendo. Medido, justo y privilegiando los propios, pero amplió e incluso con quiénes los enfrenta. Consolidar, sumar y avanzar.

A partir de esto todo radicalismo se encolumna: Línea Nacional, Línea Córdoba, Renovación y Cambio, Junta Coordinadora Nacional, todos con un solo objetivo: Alfonsín Presidente. A este se suman adhesiones políticas como las que se vieron y de organismos sociales como la APDH y otros organismos.

Al finalizar este proceso inmediatamente anterior a octubre de 1983, Alfonsín logró dos anhelados triunfos: primero doblegó a la estructura radical que durante 30 años le fue esquiva, trabajo sin pausas desde 1972 con ese objetivo. Conquistar el poder partidario abría la puerta de un armado amplio, el verdadero objetivo de su visiones movimentista de la política. En segundo lugar, logró ser elegido el representante del partido para disputar el poder con el peronismo en las elecciones del octubre. Esto contenía una cuota de desafío en tanto podría ser la primera vez que un partido no peronista, llegara al poder en elecciones libre; y una cuota de responsabilidad, ya quién fuese electo presidente debía urgentemente normalizar el funcionamiento institucional y democrático del país luego de siete años de feroz dictadura. Alfonsín lo creía posible, como así lo creyó en 1972 cuando armo Renovación Nacional. Faltaba ahora, ver si su visión y armado eran los suficiente para asegurarle un triunfo sobre el peronismo unido a una UCR fuerte y convocante.

Ganar para Gobernar, gobernar para ganar

Luego de los dos triunfos seguidos en 1983, el MRyC, al UCR y Raúl Alfonsín, comenzaron a trabajar para lograr derrotar al PJ en las urnas el 30 de Octubre. Varias cuestiones que deben tenerse presente para poder entender gran parte del arma posterior que hará Alfonsín para constituir su gabinete. La primera es comprender el sistema normativo por el cual se rigió la primera presidencia institucional luego de siete años de dictadura. Por otro lado, la forma de elección que en 1983 (y luego en 1989) sirvió para dirimir la contienda electoral, la cual difiere notablemente de la actual y también es importante precisar su importancia en el armado del elenco de gobierno.

El armado institucional que el gobierno de facto resolvió para convocar a elecciones, y que regirá la primera presidencia constitucional, se basaba en la vieja Constitución de 1853. Las elecciones presidenciales de 1983, por tanto, usaron el sistema consagrado en esta carta magna. El Artículo 81 de esta Constitución establece que el sistema de elección presidencial es indirecto, y que se dará a partir de la siguiente fórmula: "la Capital y cada una de las provincias nombrarán por votación directa una junta de electores, igual al duplo del total de diputados y senadores que envían al Congreso, con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescriptas para la elección de diputados. No pueden ser electores los diputados, los senadores, ni los empleados a sueldo del Gobierno federal. Reunidos los electores en la Capital de Nación y en la de sus provincias respectivas cuatro meses antes que concluya el término del presidente cesante, procederán a elegir presidente y vicepresidente de la Nación por cédulas firmadas, expresando en una la persona por quien votan para presidente, y en otra la que eligen para vicepresidente. Se harán dos listas de todos los individuos electos para presidente, y otras dos de los nombrados para vicepresidente con el número de votos que cada uno de ellos hubiese obtenido" (Constitución de 1853, artículo 82). Asimismo el artículo 82 establece que "el presidente del Senado (la primera vez el del Congreso Constituyente), reunidas todas las listas, las abrirá a presencia de ambas Cámaras. Asociados a los secretarios cuatro miembros del Congreso sacados a la suerte, procederán inmediatamente a hacer el escrutinio y a anunciar el número de sufragios que resulte en favor de cada candidato para la Presidencia y Vicepresidencia de la Nación. Los que reúnan en ambos casos la mayoría absoluta de todos los votos, serán proclamados inmediatamente presidente y vicepresidente" (Constitución Nacional de 1853).

Este sistema nos permite analizar dos factores: la primera refiere al tipo de elección indirecta, donde entre el día de los comicios (en este caso el 30 de Octubre) y la elección en los colegios electorales (28 de Noviembre de 1983) se podía abrir un proceso de negociación en caso de que ninguno de los candidatos obtuviese la mayoría del Colegio Electoral.

Este escenario establecía la posibilidad a una negociación entre diferentes partidos menores o provinciales para sumar votos en el colegio electoral. Similar situación al que ocurre en los gobiernos Parlamentarios. Nuestro presidencialismo, establecía de esta manera la posibilidad de tener una instancia de elección y negociación similar a la de los sistemas parlamentarios. Como vimos en el apartado teórico, es normal que el gabinete en sistemas parlamentarios sea también una instancia de negociación entre los partidos antes de constituir un gobierno. Quién logre un número de escaños en el Parlamento que le asegura la mayoría podrá formar un gobierno y asumir la primera magistratura, aun cuando esto pueda darse integrando diferentes partidos. Ese gobierno podrá estar integrado por diferentes miembros de distintos partidos que integran la coalición gobernante, siendo los Ministerios moneda de cambio y de negociación para lograr la mayoría. Cómo plantean Pomares, Leiras, Page, Zárate y Andrada, nuestro país, con la lógica presidencial contrasta con la utilizada en otros países de la región también presidencialistas. Desde 1983, los gabinetes tuvieron un alto grado de ministros del partido gobernante (más del 58%) (Pomares, Leiras y otro, 2014). Sin embargo, el entramado institucional, habría la posibilidad de una negociación, que incluso era considerada por Alfonsín.

Desde el radicalismo, más precisamente desde el MRyC, estaban seguros de que la elección sería difícil en términos absolutos y que de ganar, no aseguraba una integración mayoritaria del colegio electoral. Esto los obligaba a buscar alianzas con partidos menores o provinciales (la Alianza Demócrata Socialista, el PI o el MID por ejemplo) que les aseguren la mayoría para poder derrotar definitivamente al peronismo. Esta situación generaba cierta incertidumbre, Borrás el principal operador político de Alfonsín, trabajaba en esa línea, sabiendo que debía negociar cargos en el futuro gobierno para los posibles aliados. Alfonsín le repetía a Borras "Vos ibas a ser el primer elector. En una elección reñida, medio empatada, con cuarenta o cuarenta y dos por ciento, vos tenías que llevarme hasta el cincuenta y dos por ciento en el Colegio Electoral" (Muiño, 2013: 150). Jaunarena deja en claro esto, "en la estimación de aquella época, iba a haber un ajustado triunfo en las elección y como todo se resolvía en el Colegio Electoral, había que acordar con la gente que no pertenecía ni al peronismo, ni al radicalismo para inclinar la balanza. En ese momento el hombre más dúctil para los acuerdos y el más inteligente era Borrás" (H. Jaunarena, comunicación personal, febrero de 2016). Incluso, una de las hijas de Borrás destaca que "Papá tenía el Colegio Electoral todo anotadito. Cada elector de cada partido" (Muiño, 2013: 131).

La estrategia electoral del radicalismo, por tanto, abarcaba varios frentes para vencer al peronismo. El primero la campaña electoral, el segundo la suma de voluntad extrapartidarias y tercero la negociación y la suma de voluntades en el Colegio Electoral. Aquí la negociación era de tinte política.

Alfonsín y los suyos sabían, que el marco normativo del gobierno que asumiría en 1983 estaba regido por la Constitución Nacional de 1853. Esta Constitución otorgaba libertad al presidente para la

conformación del gabinete. La carta magna de 1853, proclamaba la forma de gobierno presidencial, con un mandato de seis (6) años y dejaba en libertad al presidente para que el mismo designe a sus secretarios o ministros y colaboradores de acuerdo a sus necesidades. El inciso 10 del artículo 83 establece que el presidente tiene la atribución por la cual: *"Nombra y remueve a los Ministros Plenipotenciarios y Encargados de Negocios, con acuerdo del Senado; y por sí sólo nombra y remueve los Ministros del despacho, los Oficiales de sus Secretarías, los Agentes Consulares, y demás empleados de la administración, cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución".*

A partir de esto, Alfonsín y su equipo sabía de la importancia de lograr un triunfo holgado que le permita disponer de un margen de poder para designar al plantel presidencial, sin necesidad de negociar con otras fuerzas. La misma Constitución fijaba el número de carteras ministeriales con las que contaba el Poder Ejecutivo. El Artículo 87 establece que "ocho ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de firma sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros" (Constitución de 1853).

Luego de 50 años, el país volvía a una normalidad institucional. El radicalismo debía enfrentar el fantasma de que en las urnas era difícil vencer al peronismo. Sólo logró hacerlo en 1958 y 1962 con este partido proscripto. Alfonsín debía entonces, vencer ese estigma y arrasar en las urnas, para evitar una negociación en el Colegio Electoral. Mientras que el peronismo hacia un uso desmedido de su antigua mística, Alfonsín sumaba: a los jóvenes, los intelectuales, los sectores medios y las mujeres. Lograba llegar a otros partidos y ampliar su base electoral. Como venía pregonando desde 1972, solos no se podía.

Una salvedad importante quiero hacer. Descreo, a título personal, de la tesis difundida por muchos académicos, analistas políticos de la época y muchas veces replicada por colegas sobre "el cajón de Herminio" como factor determinante para el triunfo de Alfonsín, que hace referencia al desafortunado hecho en el cual Herminio Iglesia, candidato del PJ en Buenos Aires, incendió una ataúd con las sigla UCR en el cierre de campaña sobre la 9 Julio. Pensar que el triunfo de Alfonsín se debió solo a este hecho, es en primer lugar, reduccionista. Luego, es menospreciar la capacidad electoral del pueblo argentino, y sobre todo la capacidad política de Alfonsín de articular un entramado político capaz de vencer a cualquiera partido político. Por último, es otorgar al peronismo un lugar central, cuando desde 1972, Alfonsín logró acaparar la atención política y comenzó una construcción política para lograr el triunfo en 1983. Aquí, no es menor lo que ya se dijo de Malvinas, y la promesa central de la UCR, especialmente de su candidato, promover la derogación la auto-amnistía de los militares y

juzgarlos por los hechos ocurridos durante la dictadura. El triunfo fue, como se dijo, una sumatoria de hechos positivos y no fruto de un error de último momento del peronismo.

En esta línea, Dante Caputo establece que aparte de Malvinas, otro de los temas, que sin dudas colaboró con el triunfo de Alfonsín, y sobre todo de la forma que lo hizo, fue el hecho de que la agenda sobre el final de la campaña estuvo dominada por el tema de los Derechos Humanos y la llamada Ley de Autoamnistía. En este punto, para Caputo "se produjeron dos hechos importantes en materia de derechos humanos. Por un lado el decreto-ley de autoamnistía del gobierno de Bignone (...) (y) (...) la reacción de Luder, candidato del peronismo, sobre el tema" (Caputo, 2015: 76). Esto permitió a Alfonsín establecer su postura tajante a no respetar esto, evitar que se borre y pasado e investigar a los responsables. "Los militares querían borrar el pasado y nuestro principal contendiente avalaba esa posición." (Caputo, 2015: 77). Alfonsín lograba convocar a otros sectores, y como marca Caputo, romper la lógica: peronismo o golpe.

Finalmente, el 30 de octubre de 1983 se llevó a cabo la elección de autoridades nacionales en todo el país. Contra todos los pronósticos, la UCR logró una mayoría abrumadora con el 52% y Alfonsín obtuvo 317 sobre 600 electores; mayoría propia. Este resultado clausuraba toda posibilidad y necesidad de acuerdo con otras fuerzas. Ollier y Palumbo concluyen que Alfonsín, "llega a la primera magistratura con una doble legitimidad: triunfa en las elecciones internas partidarias y derrota al peronismo por primera vez en elecciones libres" (Ollier y Palumbo, 2016: 61). El resultado apabullante, puede tener varios factores, pero siempre, creó, fue producto de la capacidad de Alfonsín de promover un cambio en función de una renovación en la forma de entender la política, principalmente para terminar con las antinomias y unir a todos detrás de su figura. Caputo reflexiona sobre esto y la capacidad de conmover a Alfonsín, y concluye que el preámbulo de la Constitución Nacional, repetido como un rezo laico en la boca de Alfonsín, lograba estremecer y unía a todos bajo una misma bandera (Caputo, 2015).

La noche del 30 de octubre no solo se eligió un presidente, sino que también se concluyó una etapa de nuestro país. "Esa noche terminaba un largo trabajo político que, en última instancia, había apostado a cuatro cosas: uno, a la audacia; dos, mostrar que algo nuevo se gestaba y había una novedad en la política; tres, a dar contenido práctico al discurso; cuatro, a que ese contenido práctico lo encontramos no con el discurso genérico sino reaccionando frente a los hechos que se producía en la realidad" (Caputo, 2015: 87). Esta conclusión de Caputo, permite entender todo el proceso analizado, y repensar el estilo, la forma y las características del proceso que se venía: la construcción de un nuevo gobierno, siendo el primer paso la conformación del gabinete.

El proceso de ascenso al poder, la forma de elección, el entramado político y la construcción amplía de Alfonsín, el resultado electoral final y las estimaciones previas del equipo alfonsinistas, marcan un punto de inicio importante para analizar la conformación del gabinete, pero también permiten entender las decisiones tomadas por el propio Alfonsín. O Será esto lo que se analizará en los capítulos siguientes.

Avanzar en el análisis del gabinete de Alfonsín, obliga a repensar y reconstruir como fue el proceso político entre 1972 y 1983 en referencia a la construcción del equipo que en esos años acompañó la tarea de Alfonsín.

Capítulo III: Tres en el fondo, cuatro en el medio: el armado perfecto

"No son los objetivos nacionales los que nos diferencian sino los métodos y los hombres para alcanzarlos. (...)
Lo que vamos a decidir es cuál de los dos proyectos populares está en condiciones de lograr la libertad y la justicia social, sin retrocesos, para estas y las próximas generaciones de argentinos."
(Raúl Alfonsín, 26 de Octubre de 1983)

Los amigos de siempre: la vieja guardia de Alfonsín

Muchos de los nombres que el 10 de Diciembre de 1983 asumieron responsabilidades institucionales (o incluso luego), aparecen con frecuencia en reportajes y crónicas que analizan el surgimiento y funcionamiento del Movimiento de Renovación y Cambio. Tanto Caputo, como Neri y Jaunarena coinciden en las entrevistas (ver anexos) en que los años de formación de Renovación y Cambio y el trabajo en los años de dictadura fueron centrales para entender las decisiones de Alfonsín en materia de designaciones ministeriales de 1983 y muchas de sus medidas de gobierno, trabajas durante estos años por estos hombres. "Yo lo conocí a Raúl, no me acuerdo justo, pero en el '71, cuando él estaba gestando el MRYC. Él me llamó a través de los amigos comunes" (A. Neri, comunicación personal, febrero de 2016).

No es menor repensar los conceptos que tanto De Luca (2011), Amorim, Campos Ríos (2012) o Pomares, Leiras et al. (2014) plantean, donde coinciden en que los gabinetes son un espacio para la distribución del poder. El presidente tiene la libertad, pero también debe tener la capacidad, de repartir el poder dentro del gabinete para llevar adelante su estrategia de gobierno, y a la vez lograr construir un gobierno fuerte y representativo. Así, Pomares, Leiras et al, sostienen que "los gabinetes son un espacio de división de trabajo y reparto de poder" (Pomares, Leiras et al, 2014: 4). Claro que el "reparto" de poder puede corresponderse con diferentes criterios, según la misma visión del poder que el presidente tenga o bien la estrategia que decida utilizar para llevar adelante sus planes o programas de gobierno. La división del trabajo puede corresponderse con dos criterios: una división de funciones y responsabilidad acorde a los perfiles de los ministros; o una división de cargos que se corresponde con el poder que se quiere asignar a cada miembro del gobierno por diferentes razones. De esto se desprende que la división de trabajo puede no ser un reparto de poder, pero el reparto de poder puede corresponderse con la división de trabajo.

A propósito de esto, la mayoría de los autores que centran su análisis en los gabinetes argentinos, entienden la gran centralidad que la figura del presidente tiene en función de sus ministros (Pomares, Leiras et al, 2014; Ollier y Palumbo, 2016; De Luca, 2011). Incluso podríamos pensar que el

presidente es también, en gran medida, el equipo de personas que trabajan con él primer mandatario en la tarea diaria de la administración del Estado y las funciones de gobierno. Como ya vimos, para Pomares, Leiras et al, la distribución de poder que el presidente haga dentro de su gabinete responde generalmente a "cómo se resuelva el dilema que enfrentan todos los presidentes entre sumar apoyos y mantener el control" (Pomares, Leiras et al, 2014: 2). Claramente, los presidentes siempre tienen la tentación de recurrir a su sequito más cercano para lograr un gobierno que le responda pero sobre todo para premiar a aquellos que lo han acompañado a lo largo de su carrera.

Alfonsín despierta un caso curioso: su carrera política antes de ser presidente se limita a cargos legislativos y una gran actuación dentro de su partido, o en defensa de los Derechos Humanos en el periodo inmediatamente anterior a su gobierno. Antes de llegar a Presidente, Alfonsín ocupó por periodos cortos la Diputación Nacional y Provincia, siempre interrumpidas por golpes militares. Su gobierno fue el primero luego de siete años de dictadura. A partir de esto, y a diferencia del candidato peronista quién podía en caso de ganar convocar a ministros o dirigentes que habían ocupado cargos en las gestiones peronistas entre 1973 y 1976, la UCR había ocupado la primera magistratura por última vez entre 1963-66, es decir 20 años antes. Muchos dirigentes ya no estaban físicamente o bien habían abandonado la gestión pública.

Para sortear estas dificultades, Alfonsín logró durante esos años (1972-1982) construir un armado político propio, que diera sustento a un posible gobierno en 1983. Sin la posibilidad de una gestión ejecutiva, con el partido virtualmente proscripto, la política se fue refugiando en las universidades y los centros de estudio. Sobre todo en el caso de la UCR. Caputo sostiene que la política comenzó a ocupar un lugar cada vez mayor en muchos centros de investigación a partir de 1976. Alfonsín tenía desde siempre una especial predisposición para acercarse a los círculos intelectuales. En 1972 fue de hecho una de sus grandes victorias: abrir el partido a los intelectuales y académicos.

Esto continúa en la década posterior como sostienen Caputo y Neri. Ambos ex ministros son los únicos dos que aún siguen vivos a la fecha, de quienes acompañaron a Alfonsín en su primer gobierno. Tanto en las entrevistas y en diferentes notas personales sobre el tema, los ex ministros sostienen la importancia del armado que se dio durante la dictadura, tuvo sobre el proceso posterior a las elecciones de 1983. Fue en este momento que Alfonsín comenzó a reclutar y forjar la relación con quienes luego lo acompañarían entre 1983 y 1989.

El grupo de los miércoles y el CISEA

Ya en 1972, y como vimos en el apartado anterior, Alfonsín comenzó el proceso para reclutar intelectuales y académicos que lo acompañarán en la construcción de MRyC, pero sobre todo a pensar

determinados conceptos y temáticas. Este proceso se conjugó con el proceso de surgimiento de los centros de investigación. Dante Caputo remarca que "Jorge (Sabato) me introdujo a un grupo de amigos, entre ellos, a otros querido y excepcional compañero, Jorge "Yuyo" Roulet" (Caputo, 2015: 32). Este grupo comenzó a trabajar en el CIAP (Centro de Investigación en Administración Pública) que fue en los '70 el primer centro con especialidad en temas del Estado y la administración. Según Caputo, este albergaba a varios investigadores jóvenes que "habían regresado al país tras una formación en el exterior. Además de Jorge, Yuyo y yo estaban Néstor Lavargne, Oscar Oszlak, Julio César Neffa, Roberto Salomón y Guillermo O´Donnell" (Caputo, 2015: 33).

A parte del CIAP, otros centros comenzaron a acercarse a diferentes líderes y políticos. Para 1974, y luego de una controversia interna, el CIAP se divide entre CEDES (Oszlak, O´Donnell y otros) y el CISEA. "Néstor Lavargne, Jorge Roulet, Jorge Sabato y yo (...) creamos por nuestro lado el Centro de Investigación sobre Estado y Sociedad (CISEA). Más tarde se integraron a nuestro centro Jorge Schwarzer, José Luis Moreno, Enrique Groisman y Osvaldo Guariglia" (Caputo, 2015: 33).

Los grupos de investigadores y estos centros que reclutaban académicos, se convirtieron durante la dictadura en los depositarios de fondos internacionales. CISEA fue sin saberlo el *think tank* que sin el mismo peso que CEMA o FIEL, aportaron al proceso que inició en 1972 y tuvo su esplendor en 1983. Para Mariana Heredia (2004), los centros de investigación y de diseño de políticas (Heredia, 2004), fueron los encargados de participar en el debate público, sino también que aportaron cuadros técnicos, planes y programas a diferentes gobiernos (Heredia, 2004). CISEA no figura en el grupo que analiza Heredia, pero sin embargo el marco que esta autora presente, permite analizar el rol fundamental de este centro en la construcción del gobierno de Raúl Alfonsín.

Dante Caputo, presidente de CISEA durante el periodo anterior a 1983, establece que "el rol del CISEA en el alfonsinismo fue parte de un momento en el que se dio una relación muy especial entre los grupos intelectuales y una organización partidaria" (Caputo, 2015: 36). Esta organización partidaria era el Movimiento de Renovación y Cambio, primero y luego la UCR. La diferenciación marca el límite entre Alfonsín y el partido, lo que nos permitirá analizar la división de poder que se hará en el gobierno posteriormente, pero también establecer, en términos de Ollier y Palumbo, el grado de institucionalización de los partidos políticos, en función de generación de cuadros técnicos para el gobierno.

Pero la relación de Alfonsín con CISEA, y con Caputo, nació antes de la dictadura. "Fue en medio de este proceso, entre mi regreso al país y la creación del CISEA que conocía a Alfonsín. En 1972, *Yuyo* Roulet, quien estaba vinculado al radicalismo, lo invitó a nuestro centro de investigación (CIAP) y allí iniciamos una amistad que duraría más de tres décadas" (Caputo, 2015: 36).

Roulet era amigo de Alfonsín y en sus años en el exterior, había conocido a diferentes argentinos que poco a poco iban regresando al país. "*Yuyo* Roulet trataba de reunir gente inteligente- rememora Elva, su esposa- y entre los mencionados sobresalen Jorge Sabato y Dante Caputo" (Muiño, 2013: 77). Así, Alfonsín comenzaba a construir su propio *think tank* y a generar un equipo de trabajo que durante 1972 y 1983 dotó al nuevo líder de ideas nuevas, programas y proyectos.

Sin dudas, el estilo de Alfonsín es lo que refleja su acercamiento a estos nuevos grupos. Para Caputo, la primera apariencia sobre Alfonsín fue la de un "tipo de otra época, me parecía de otro siglo. (...) Pensé que también esa vestimenta correspondía a un cierto estilo político tradicional en el radicalismo. (...) Había poco de convencional en aquel hombre que lograría en 10 años una profunda transformación en el partido que militaba- en el que yo comenzaría a militar enseguida-y encabezaría uno de los procesos de cambio más importantes en la Argentina de la segunda mitad del siglo XX" (Caputo, 2015: 37).

Alfonsín, establece así, un equipo de trabajo con estos nuevos grupos, para comenzar a discutir los temas de la coyuntura y trabajar en posibles soluciones a largo plazo. No había un plazo para la dictadura."Nuestras reuniones semanales con Raúl se hicieron más frecuente, hasta que terminaríamos en una misma oficina viéndonos todos los días (...) Raúl empezó a armar los encuentro con empanadas en el departamento de su madre, en Avenida Santa Fe, en el mismo edificio donde falleció.(...) En esas reuniones iniciales éramos pocos. Estábamos Contado Storani, "que va a dejar de venir", Bernardo Grinspun, Carlo Becerra (padre), Carlos Alconada Aramburú, Roque Carranza, Raúl Borras, Aldo Neri, Germán López, Jorge Roulet, Jorge Sábato y yo" (Caputo, 2015: 44). Estos hombres, comienzan a conformar el núcleo del gobierno. Ricardo Alfonsín, recuerda estos encuentros y define a sus protagonistas como "personas de una inteligencia no ordinaria las personas que se reunían a conversar allí. Eran de esas (inteligencias) que se destacaban" (R. Alfonsín, comunicación personal, marzo de 2016). Aquí comienzan a armar una metodología que se traducirá en acción política.

Aldo Neri sostiene algo parecido sobre el "grupo de los miércoles", "era un poco dinámico pero había miembros muy permanentes. En parte era "la vieja guardia del gobierno de Illia", Germán López era muy amigo de Raúl, (Bernardo) Grinspun, (Raúl) Borrás, que era un poco más joven y era un poco el cerebro político del Movimiento de Renovación y Cambio muy capaz, y que murió durante el gobierno en el `85. En sí éramos, Jorge Sábato, "Jorjón" que lo llamaban y Caputo secuencialmente" (A. Neri, comunicación persona, febrero de 2016).

Este primer grupo fue la base de su posible gabinete. Neri aclara que "él (Alfonsín) tenía una especie de gabinete en las sombras que al principio no reuníamos en la casa de la mama" (Entrevista a Neri).

Si retomamos las ideas de De Luca o Lowestein, los gabinetes son un núcleo de colaboradores cercanos del presidente. Alfonsín comenzó a delinear este esquema, reuniéndose periódicamente con un equipo que trabajan diferentes temas: Carranza y Grinspun, economía y planificación; Alconada y López, temas legales e institucionales; Borrás, acción social y los asuntos políticos e institucionales del partido; Neri, era el especialista en Salud; Sabato, Caputo y Roulet temas referentes al Estado, la sociedad, la administración pública y relaciones exteriores (campo que dominaba Caputo preferentemente, y a las que sumaba Gobi). También Ricardo Alfonsín concuerda con este planteo y la idea de un gabinete en las sombras "Yo tuve el privilegio de estar allí los Miércoles (...) En pleno proceso. El trabajo con todos ellos que muchos fueron ministros, empezaron allí en el '76. También estaba Hugo Gobi, que fue Embajador en España, Alconada Aramburu, que fue Ministro de Educación" (R. Alfonsín, 2016).

El salto se dio "en 1980 armamos la oficina de trabajo de Alfonsín, primero en la calle Santiago del Estero y más tarde, luego de la Guerra de Malvinas, y ya en la campaña electoral, en calle Perú (...). Entre Santiago del Estero y Perú se conformó el grupo reducido de Raúl" (Caputo, 2015: 57). Algunos integrantes de estos grupos tenían ya alguna participación en la Administración Pública. Neri lo plantea muy bien como "la vieja guardia de Illia": Roque Carranza, había ocupado la Secretaría Técnica de la CONADE y Carlos Alconada Aramburu que había sido Ministro del Interior en el gobierno de Arturo Frondizi, y Ministro de Educación en el gobierno de Illia, y era a su vez uno de los más grandes del grupo. Otros venían de la militancia universitaria como el propio Neri, que era Director de la Escuela de Salud Pública. "Yo venía de un cierto prestigio académico y no político (...) Yo no era radical. Era amigo de radicales. Tenía mucha afinidad con los radicales en cuanta acción de la república. Pero yo era un centro-izquierda independiente digamos. Incluso bueno, en la época que lo conocí a Raúl, yo era director de la Escuela de Salud Pública de la UBA" (A. Neri, 2016).

Tanto Neri, Caputo, Borrás, López o Carranza tenían un prestigio personal. Carranza y López venían de la gestión pública. Borrás era el cerebro político junto con Alfonsín del MRyC. Caputo era un intelectual, venía del CISEA. Este grupo tenía características importantes: todos tenían una preparación profesionales y un desarrollo personal.

Fue el prestigio profesional de Neri lo que lo sumó al equipo. Alfonsín "me invitó a incorporarme inicialmente por Salud, porque no tenía ningún allegado de confianza intelectual, digamos, para incorporar y bueno me incorporé a eso, sin pedirme él para nada que me afiliara" (A. Neri, 2016). Dante Caputo, Jorge Sabato y Jorge Roulet venían de la academia y del exterior. Los tres habían pasado por Francia, entre otros destinos. Roulet se había formado en la ENA y era amigo personal del futuro presidente.

Este grupo de trabajo se dividía en áreas y fue sostenido durante la década del ‘70. “Nos juntábamos los miércoles, toda la década del ’70 y los primeros años, primero fue en el departamento de Santa Fe que tenía Ana María, la madre, que nos contenía y nos asistía” (A. Neri, 2016). Estas reuniones se fueron ampliando, “después empezaron a venir gente del interior que visitaba y quería conversar con nosotros y principalmente con Raúl y pasamos a Lalín, que fue un ícono institucional del alfonsinismo. Y después oficinas, y los que íbamos regularmente todos los días como empleados a Perú eran Caputo, Germán y yo” (A. Neri, comunicación personal, febrero de 2016). Para Caputo esto diferencia el estilo que marcará el gobierno, “los encuentros serán cada vez más concurridos, se producían los miércoles a la noche en las cenas en el club Lalín (...), la política (...)se volvía a hacer siguiendo la mejor tradición de los radicales de la Tercera República Francesa, en un restorán y mientras se cenaba“ (Caputo, 2015: 69).

El esquema de trabajo, como marca Caputo, era discutir sobre la coyuntura y se pensaba en función de eso, “allí empezamos, tímidamente, en un pequeño salón reservado al fondo del restorán, a reunirnos a discutir y tratar de interpretar los temas de la semana” (Caputo, 2015: 69). Neri rescata que en esos años comenzaron a delinear algunas políticas centrales. Alfonsín “nos reunía para discutir el país y el futuro” (Entrevista a Aldo Neri). En estos años previos, Neri reconoce que “discutíamos coyuntura y al mismo tiempo pensábamos en que se podía hacer en el futuro en la etapa democrática, una etapa que no teníamos fecha. Recién en los ’80 queda claro que el Gobierno se caía” (A Neri, 2016).

Otros se fueron sumando de a poco y por otras vías. Horacio Jaunarena aclara que “con Gorosito me sumé a otro estudio en Buenos Aires, integrado por ex funcionarios del gobierno de Illia: Luis Caerico, Roque Carranza y Raúl Borras” (Jaunarena, 2014: 78). Borrás y Jaunarena eran de Pergamino, donde Borrás era uno de “baluartes” del MRyC. “De hecho yo también participaba y era amigo e hicimos lo que tuvimos que hacer” (H. Jaunarena, 2016). De Riz y Feldman resaltan que este grupo “de expertos que en la década del ‘60 había formado un equipo de trabajo e intentado mantenerse al margen de las disputas ideológicas dentro del partido, estaba compuesto por Grinspun, Germán López, Roque Carranza” (De Riz y Feldman, 1989: 452). Como se dijo, estos hombre ano habían acompañado a Alfonsín desde una visión política solamente, sino también técnica. No los hacía ajenos, como ya se dijo, a las disputas internas como plantean estos autores.

Jaunarena acompañó a Borrás desde sus comienzos y conoce cómo fueron esos años previos. Para Jaunarena entre 1972 y 1983, se comienza delinear un equipo de trabajo entre “quienes los habían acompañado en la campaña y desde el principio de RyC, sobre todo había hombres incondicionales como Raúl Borrás, Germán López, como Roque Carranza. Todos ellos habían acompañado a Alfonsín durante el proceso. Caputo se incorpora después porque el viene de Francia” (Entrevista a Jaunarena). Estos hombres para Jaunarena, habían “acompañado a Alfonsín durante todo el tiempo, primero para

ganar el control del partido, y luego durante toda la campaña. De ese "gabinete" creo que la persona de más confianza, en términos de amistad que tenía Alfonsín, era Raúl Borrás que había sido cofundador de RyC cuando nace, en el '72" (H. Jaunarena, 2016). Jaunarena es el primero que describe a ese grupo de trabajo como "gabinete".

Este proceso tiene varias características centrales para el análisis del gabinete: una de ellas es que Alfonsín se rodea de intelectuales y académicos. Suma dentro de estas ramas diferentes especialistas en función de los temas, apunta a la pluralidad y a cubrir las propias deficiencias de un hombre: no puede ser especialista en todos temas. Así lo reconoce Ricardo Alfonsín "ser especialista en todo es una contradicción en los términos. Para mi gusto lo que había que saber era qué hacer respecto del país y luego rodearse" (R. Alfonsín, 2016). Los centros de investigación también hacen su aporte, Roulet y Caputo venían del CISEA, junto con otros cuadros importantes como Jorge Sabato.

Otro aspecto era el proceso de trabajo: sostenido y a lo largo del tiempo. Durante más de diez años: de 1972 a 1983, se reunía un grupo que si bien con cambios, tenía un núcleo duro: Borrás, Grinspun, Caputo, Neri, López, Carranza, Alconada y Roulet. Se genera una confianza pero sobre todo un método de trabajo. Algo destacable, es que tanto Neri como Caputo dejan en claro la falta de precisión al comienzo de cuando llegaría el momento de pesar a la acción pública. Alfonsín logró convencerse, y convencer a estos hombres de reunirse y trabajar sin plazos pero con un objetivo. Este estilo de reunión y trabajo sostenido y en equipo, no tuvo su correlato en la gestión. Alfonsín mantuvo la idea de la consulta como método de trabajo y para la toma de decisiones, algo que se forjó en este periodo, en el cual estableció confianza con sus allegados a partir del conocimiento y el trabajo sostenido a lo largo de los años.

Por último, el trabajo sostenido y con un objetivo, dio lugar a cambios de lugares: primero como resalta Caputo de noche y mientras se cena, los miércoles en el departamento de Santa Fe o en el *Lalín*. Luego, ya en los '80 y con plazos más certeros, en las oficinas y sin horario. El paso por las oficinas, no solo ordenaba el trabajo, sino también permitía comenzar a pensar planes concretos, trabajar de forma sostenido y salir de la "política conspirativa" de las cenas, como la llama Caputo (Caputo, 2015: 69) para ingresar en la conformación de equipos definidos por temáticas.

Estos hombres, "los amigos" que Alfonsín comenzó a cosechar durante los años de la dictadura, serán vitales en el análisis de la conformación de su gabinete. Los que aún viven, como Neri, Caputo y Jaunaren, se describen como sus amigos: sus amigos de siempre, estos serán también sus hombres de confianza y algunos de sus Ministros. Para otros, este hecho es fundamental: eran amigos de Alfonsín, y daban la vida por él, por eso también su llega al gobierno y su estabilidad.

“La encarnación” del nuevo gobierno: se conforma el Gabinete.

No fue de noche y cenando. Fue de día, pero lejos. En un lugar que muchos describen como “inaccesible”. La Estancia “La Encarnación”: todo un nombre para definir el Gabinete del primer gobierno democrático luego de siete años de dictadura. Este gobierno iba a encarnar las esperanzas y los sueños de por los menos tres generaciones.

Pasado el 30 de octubre y con el triunfo de Alfonsín por el 52% de los votos, la UCR comenzó un periodo de debate interno para definir los cargos en el Gobierno Nacional. Como ya se dijo, no era necesaria una negociación en el Colegio Electoral, gracias a que el triunfo holgado de Alfonsín, permitió una mayoría de electores. Esto daba aún mayor libertad para la elección de sus ministros.
La primera dicotomía que debemos plantear es la del gobierno y partido. Mientras que el partido intentaba proponer sus nombres, el nuevo gobierno dependía en gran medida de las decisiones de Alfonsín. Sería útil recordar las definiciones de Orlandi respecto del gobierno como *“*el conjunto de estructuras de autoridad encargadas de la toma de decisiones que posee el régimen de un sistema político dado” (Orlandi, 1998: 23). Para más, Orlandi también incluye la idea del gobierno como un conjunto de funciones (ejecutivas) sobre las que recae “la dirección política de la sociedad, relegando la administración a la burocracia pública” (Orlandi, 1998: 23). Esta discusión incluye aquí la idea de división de poder y divisiones de trabajo o funciones.

El partido y el gobierno tenían así una nueva interna que sortear y era la constitución del Gabinete, donde se iba a cristalizar la división de trabajo, pero también el reparto de poder político. La discusión en torno a la conformación del gabinete estuvo hegemonizada por una lógica partidista que ya hemos descrito en otros apartados. La UCR, sin embargo se dispuso al armado de un gabinete de acuerdo a las necesidades y requerimientos del presidente, pero también que respete y priorice las distintas líneas internas del partido.

La primacía de Alfonsín es un hecho no menor: era el presidente electo y el jefe del partido. Ricardo Alfonsín aclara que “Mi padre nunca se manejó con criterios internistas” (R. Alfonsín, 2016). Sin embargo, para Ollier y Palumbo, el primer gabinete estaba “conformado a partir de una estrategia cerrada y orientada a su partido, el gabinete inaugural refleja la centralidad presidencial: un gabinete de partido único, donde la popularidad y el liderazgo de Alfonsín disciplinan al partido detrás de él” (Ollier y Palumbo, 2016: 61). De Riz y Feldman, subrayan que Alfonsín gobernó con el partido, es decir la UCR (De Riz y Feldman, 1988).

A partir de los primeros días de noviembre, el nuevo presidente comenzó a delinear su gabinete. Los medios de la época reflejan las tensiones que comienzan aparecer para definir los nombres de los

colaboradores del presidente. Alfonsín resolvió aislarse en la Estancia "La Encarnación" de los Bigatti, una familia amiga cerca de Chascomús. Este lugar daba primero privacidad al presidente y evitaba filtraciones y presiones de la prensa. El diario *La Nación* del 2 de Noviembre de 1983, en la tapa, marca que Alfonsín se retiró "con sus principales asesores y otros importantes dirigentes del radicalismo a fin de trabajar aisladamente en la organización del nuevo gobierno constitucional" (La Nación, 2 de Noviembre de 1983).

La principal discusión que se daba en el seno del gobierno era la inclusión o no de extrapartidarios. Muchos nombres ya sonaban con fuerza, pero restaba saber si Alfonsín mantendría su visión de incluir a figuras de otros partidos. El diario *Clarín* del 3 de Noviembre de 1983 resalta que entre las decisiones que Alfonsín manejaba para la conformación de su nuevos gobierno se "incluiría a extrapartidarios" (Clarín, 3 de Noviembre de 1983 pp. 2). Este mismo artículo establece que podrían sumarse líderes de partido con cercanía al radicalismo como el MID o ex colaboradores de Arturo Frondizi, como Alfredo Allende. Esto se fundamental en las ideas que Alfonsín venía expresando a los medios. El 2 de Noviembre de 1983, el mismo diario resalta que "el propio presidente electo anunció el lunes a la madrugada que llamará a personalidades no radicales para un gobierno de unidad nacional" (Clarín, 2 de Noviembre de 1983, pp. 2). Para Aldo Neri el partido tenía aún un peso decisivo "el partido quería todos los lugares porque el partido era globalmente visto. El liderazgo de Alfonsín si bien era muy abierto y democrático, era la figura y el líder indiscutible, tenía un ascendiente sin decidir en última instancia, tenía un ascendiente muy grande entonces sabiamente utilizada ese carisma externo que tenía" (A. Neri, 2016). Ricardo Alfonsín remarca que "la idea del diálogo entre los argentinos, que hemos tenido una historia bastante compleja desde 1930, era una idea fuerza en Raúl Alfonsín. Sobre todo en aquellos primeros años de la transición democrática en la que necesitaba tener muy buena relación entre todos los factores políticos, para lograr alcanzar ese desafío que era terminar con los golpes militares. De allí su apertura a otras fuerzas políticas, no existe en el partido una resistencia para incluir a aquellos que no hayan pertenecido al partido, en tanto y en cuanto coincida con las ideas radicales" (R. Ricardo Alfonsín, 2016).

Esta situación daba por un lado la posibilidad de incluir a figuras importantes de otros partidos, pero reducía la cantidad de lugares para el partido ganador de las elecciones. Aquí es importante recordar la cantidad de cargos que serán analizados y cuales por definición integran el gabinete.

Para retornar a la democracia, los militares acordaron que regiría al nuevo gobierno la Constitución de 1853. De acuerdo a lo dispuesto en el inciso 10 del artículo 83 de esa Carta Magna, es el presidente el que tiene la potestad de designar a sus ministros-secretarios. Asimismo establece que el presidente no tenía necesidad de recurrir a leyes especiales para designar a sus colaboradores o ministros. Pese a esto, Alfonsín resolvió ajustarse a la manda constitucional que fijaba en ocho (8) la cantidad de

carteras ministeriales. Para esto, los militares establecieron que la Ley N° 23.023, fuera la que pusiera orden sobre el proceso de designación de Ministro. Esta ley reformó las Leyes de Ministerio N° 22.520 y N° 22.641 y se ajustaba a lo establecido en el artículo 5° del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, que permitía al presidente (de facto) legislar y dictar leyes y decretos, pero también al número de carteras ministeriales que ordenaba la vieja Constitución. A pesar de lo que se cree, la Ley de Ministerios por la cual se organizó el primer gabinete de la democracia recuperada, fue dispuesta por el presidente saliente, un presidente de facto.

La Ley de Ministerio fue el último acuerdo entre el régimen saliente y los partidos políticos para llevar adelante una transición ordenada y acordar a su vez los requerimientos institucionales básicos para quién deba asumir el poder. A partir de la nueva Ley de Ministerios, que se basaba en la necesidad de adecuar "*la estructura y competencias del nivel superior del Poder Ejecutivo Nacional a las normas constitucionales" (Ley 23.023),* se fijó una estructura de funcionamiento para el gobierno basada en las necesidades y áreas indispensables de acción.

Aldo Neri recuerda esto "Alfonsín tuvo que reducir los ministerios a la Constitución, que eran ocho y fusionamos Salud y Acción Social" (A. Neri, 2016). De hecho la nueva Ley, establecía una estructura básica de gabinete, compuesto por los Ministerios de: Interior; Relaciones Internacionales y Culto; Economía; Obras y Servicios Públicos; Defensa; Educación y Justicia; Trabajo y Seguridad Social y Salud y Acción Social. A estos se sumaban varias secretarías de la Presidencia: General; de Planificación; de Inteligencia de Estado; de Información Pública y de Función Pública. Si bien estas no serán analizadas, puesto que el Gabinete no las incluye, cabe destacar que la Secretaría General, tenía rango y jerarquía de Ministerio, mientras que el resto, tenían rango de Secretaría de Estado. Alfonsín utilizó estas también como forma de negociación y de hecho la Secretaría General fue siempre importante en el armado y se consideraba al Secretario como un Ministro más.

Alfonsín comenzó con todo esto a delinear nombres y cargos. Como se dijo, a los pocos días de la elección decidió refugiarse en la estancia y resolver su Gabinete. Su objetivo era llegar a un armado plural y con la idea de sumar a distintas líneas partidarias en el gabinete. También el armado del gabinete, debe atender los problemas que el presidente cree que debe resolver de forma inmediata Para Ollier y Palumbo "los problemas que enfrenta el novel presidente incluyen qué hacer con los militares, con los sindicatos, con la economía y con el peronismo. Para ello, cuatro ministerios, Defensa, Economía, Trabajo e Interior, resultan claves" (Ollier y Palumbo, 2016: 61). Cada uno de estos atienden temáticas importantes: Defensa, la cuestión militar y el tratamiento hacia los militares sospechados de abusos durante el período 1976-83; Economía, la crisis de la deuda y la situación endeble de la economía a comienzo a los '80; Trabajo, la relación con el sindicalismo donde el PJ tenía su principal fortaleza; e Interior, para manejar la relación con el PJ que gobernaba doce

provincias, y contaba por esto con mayoría en el Senado, como así también con otras fuerzas provincias y el radicalismo del interior. Ollier y Palumbo, resumen que "el Ministerio del Interior es clave debido a las numerosas gobernaciones peronistas con las que se negocia el apoyo en el Senado y las transferencias fiscales a cada provincia" (Ollier y Palumbo, 2016: 63). Esto le da un "tinte político", por sobre otros cargos más técnicos o administrativos (Ollier y Palumbo, 2016; Campos Ríos 2012; Campos Ríos, 2015, Campos Ríos y Castro, 2014). Ollier y Palumbo, a partir de estos, asignan una jerarquía de importancia: Defensa primero, Economía, Trabajo e Interior por último.

Para Jaunarena, "el gabinete que se constituye al inicio del gobierno del Dr. Alfonsín tenía bastante que ver con quienes los habían acompañado en la campaña y desde el principio de RyC, sobre todo había hombres incondicionales como Raúl Borrás, Germán López, como Roque Carranza. Todos ellos habían acompañado a Alfonsín durante el proceso. Caputo se incorpora después porque el viene de Francia". Aldo Neri se diferencia, y plantea que "la decisión era de Alfonsín pero trataba de equilibrar las cosas (...) él trató de poner gente capaz" (A. Neri, 2016).

Luego de varios días, Alfonsín resolvió su equipo. Como sostiene Jaunarena, el Gabinete responde en gran medida a los equipos previos que acompañaron a Alfonsín. El 9 de Noviembre de 1983, el nuevo presidente dio a conocer el nuevo Gabinete: Bernardo Grinspun fue designado Ministro de Economía; Antonio Tróccoli, Ministro del Interior, como representante de Línea Nacional; Dante Caputo, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto; Aldo Neri, Ministro de Salud Pública y Acción Social; Antonio Mucci, Ministro de Trabajo, como un gesto hacia el sindicalismo; Roque Carranza, Ministro de Obras y Servicios Públicos; Carlos Alconada Aramburú, Ministro de Educación y Justicia; Raúl Borrás, en el Ministerio de Defensa y Germán López como Secretario General. El primer gobierno constitucional estaba completo.

Trayectorias personales: todos los caminos conducen al Gabinete.

No es necesario, en un gobierno cualquiera, una trayectoria determinada para llegar a ser Ministro de la Nación. Incluso las democracias más avanzadas en materia de carreras burocráticas, reservan esos lugares para la libre decisión del Presidente, como por ejemplo Francia. Argentina no es la excepción. Alfonsín como ya se dijo, y remarcó Jaunarena, decidió en gran medida premiar a quienes los habían acompañado durante los años de la dictadura. Siete de los nueve cargos ministeriales recayeron en dirigentes o allegados de Renovación y Cambio: Carranza, Borrás, Grinspun, Neri, Caputo, López y Alconada Aramburú. Ollier y Palumbo reafirman esta idea "Alfonsín distribuye siete de los ocho ministerios entre sus colaboradores y partidarios, el restante es para un miembro de otra facción (Raúl Borrás (Defensa), Bernardo Grinspun (Economía) y Roque Carranza (Obras Públicas) son cofundadores de su línea (MRyC). Antonio Mucci (Trabajo), sindicalista peronista colabora en la

campaña. Dante Caputo (Cancillería) y Aldo Neri (Salud y Acción) de escasa militancia partidaria, son colaboradores programáticos. Carlos Alconada Aramburú (Educación) y Antonio Tróccoli (Interior), provienen de una facción rival, aunque el último colabora en la campaña" (Ollier y Palumbo, 2016: 62).

Jaunarena concuerda con que "todos ellos habían acompañado a Alfonsín durante todo el tiempo, primero para ganar el control del partido, y luego durante toda la campaña. De ese gabinete creo que la persona de más confianza, en términos de amistad que tenía Alfonsín, era Raúl Borrás que había sido cofundador de RyC cuando nace, en el '72. RyC tenía dos baluartes, uno en Chascomús y otro en Pergamino. Chascomús era el terruño de Alfonsín y Pergamino terruño de Borras. De hecho yo también participaba y era amigo e hicimos lo que tuvimos que hacer" (H. Jaunarena, 2016).

Si bien, ya hubo una caracterización del proceso que comprende entre 1972 y 1983 y los comienzos del armado alfonsinista, es importante reflexionar sobre algunos actores claves y que ocuparon lugares de relevancia, más allá de la importancia que tenían dentro del propio partido. Esta distinción, permite entender la diferencia entre el partido y el presidente, y remarcar la supremacía del presidente.

Un ejemplo es Raúl Borrás. Este no era el hombre para el Ministerio de Defensa. Por su cercanía a Alfonsín, y por su importancia en el armado partidaria, Borrás estaba destinado a ser "el jugador" que logrará una mayoría en el Colegio Electoral en caso de no ganar por más del 50%. Jaunarena, quien acompañó a Borras durante muchos años, reflexiona: "Borrás no estaba pensado para Defensa. Paso lo que pasó y bueh. Borrás estaba pensado para Acción Social. En la estimación de aquella época, iba a haber un ajustado triunfo en las elecciones y como todo se resolvía en el Colegio Electoral, había que acordar con la gente que no pertenecía ni al peronismo, ni al radicalismo, para inclinar la balanza. En ese momento, el hombre más dúctil para los acuerdos y el más inteligente era Borrás" (Entrevista a Jaunarena). De hecho, el triunfo fue mucho más holgado de lo esperado, y como plantea Jaunarena "el triunfo fue tan amplio que no hubo necesidad de negociar en el Colegio Electoral y quedó conformado el gabinete con Borrás en Defensa, que era el lugar más complejo para manejar la transición" (H. Jaunarena, 2016).

Dos cuestiones importantes tienen que ver aquí: primera cuestión es la confianza que Alfonsín depositaba en Borrás, al punto de nombrarlo en un área compleja en que necesitaba un hombre de su confianza. En un primer momento el candidato era Juan Carlos Pugliese, un político con experiencia, que encabezaba Línea Nacional. Este había comenzado a tener "los contactos militares (...) después del número extraordinarios de Diputados nacionales que llegarán al Congreso (...) es posible que Alfonsín deba vencer a toda una corriente dispuesta a llevarlo a Pugliese a la presidencia de la Cámara" (La Nación, 2 de Noviembre de 1983, pp. 1). Por otro lado, Alfonsín sabía que Pugliese

podría complicar su armado de no aceptar el cargo y pensaba en otro hombre de confianza. El diario "Clarín" del 3 de noviembre de 1983 establece que "la cartera de Defensa, si no es ocupada por Pugliese, iría a manos de Dante Giadone". Este último era socio de Alfonsín en su estudio y especialista en temas castrenses. Alfonsín buscaba entre dos opciones: un hombre de trayectoria partidaria y del ala minoritaria del partido o alguien de su círculo más íntimo y de extrema confianza. Jaunarena concluye que "después se dieron las cosas como dieron y no fue necesario Borrás en Acción Social, fue necesario Pugliese en la Cámara de Diputados, que no era fácil" (H. Jaunarena, 2016). Giadone recaló en Subsecretaría General de la presidencia.

Pugliese, por su experiencia, su trayectoria partidaria y por ser uno de los referentes de Línea Nacional, ocupaba un lugar destacado en Diputados. Esto da cuenta, de la interrelación entre el Parlamento y el Gabinete, donde los cargos en ambos poderes, como plantea Amorim Neto, se entrecruzan en la negociación entre partidos o bien entre facciones del partido. A diferencia de esto, Ollier y Palumbo, creen que, "la escasa institucionalización partidaria guarda como contrapartida la influencia de distintos actores e instituciones (sindicatos, agrupaciones empresarias, gobernadores, fuerzas armadas y/o la Iglesia) para contribuir u obstaculizar la gobernabilidad" (Ollier y Palumbo, 2016: 58) y que de hecho impactan en la conformación del Gabinete. Por el contrario, el grado de institucionalización, sobre todo de la competencia interna de la UCR, permitía estos acuerdos para garantizarle la gobernabilidad y control al Presidente, incluso sobre los bloques del Congreso. En Amorim Neto, los nombramientos del gabinete pueden ser vistos como una cuestión de maximizar la capacidad de los presidentes para poner en práctica su estrategia, incluso en el Parlamento, como en este caso en particular.

El otro aspecto relevante sobre este Ministerio (Defensa) tenía en el momento en que asume Alfonsín, lo que justifica el punto anterior. Para Jaunarena, Defensa "era un lugar fundamental, porque ahí tenía que elaborarse la cuestión más dura, más difícil que eran las violaciones a los derechos humanos y ese enamoramiento por la muerte que tenían los grupos Montoneros, las guerrillas, que habían protagonizado también hecho de muchísima gravedad. A tal punto que lo primero que hace el Gobierno es disponer el procesamiento de las Juntas Militares y de los principales jefes de la Guerrilla" (H. Jaunarena, 2016). Esta importancia recae para el ex Ministro en una cuestión importante: "pensemos que la características de la transición Argentina del '83, a diferencia de Chile y otros países como Brasil, es que la nuestra es una transición por ruptura. En los otras transiciones que se vivieron, eran transiciones que hubo alguna suerte de acuerdo entre los que llegaban y se iban. En Chile Pinochet terminó siendo senador de la nación, no iba a imaginar ese destino para Videla, por ejemplo. Eran distintos, en Chile no se había perdido una guerra como acá. Un plebiscito antes de la transición le dio a Pinochet el 40% de apoyo. Incluso la gestión económica de la tiranía de Pinochet había sido distinta, mostraba alguna clase de éxito. Tampoco estaba la fractura o a la división entre la

sociedad civil y los militares que había en Argentina. Estos explica las diferentes maneras en que se realiza la transición" (H. Jaunarena, 2016). Desde esta visión Jaunarena, entiende en la misma línea el "contexto de asunción" que definen Ollier y Palumbo (Ollier y Palumbo, 2016). Para estos autores, el contexto de asunción es "único e irrepetible pues Alfonsín (UCR) encabezó la transición a la democracia" (Ollier y Palumbo, 2016: 61).

Alfonsín conscientes de esta situación y necesitaba en ese campo castrense alguien que lo cuidara. "Con las Fuerzas Armadas desprestigiadas pero con poder de veto, convierte a Defensa en el primer ministerio", según Ollier y Palumbo (Ollier y Palumbo, 2016: 60). Así Borrás pasó de Ministro de Acción Social a Defensa. "Borrás era el principal asesor en política interna de Alfonsín por eso lo destinó al área más difícil, el de Defensa, porque ahí necesitaba no solo un tipo de absoluta confianza sino un diestro en manejar situaciones políticas" (A. Neri, 2016).Jaunarena concluye "la percepción de Borrás probablemente no hubiera sido destino preferido, pero sabía que no era fácil encontrar otro para ese lugar" (H. Jaunarena, 2016). Ricardo Alfonsín argumenta en este sentido "Borrás tenía una visión global con respecto a lo que había que hacerse con respecto a las fuerzas armadas. Comprendía la globalidad del hecho puntual. El comprendía que todo tiene que ver con todo en política" (R. Alfonsín, 2016,) y esto fue lo que determinó a Alfonsín a elegir a Borrás para el cargo.

De Riz y Feldman, asignan a Defensa un lugar central en la estrategia del nuevo gobierno, en tanto "la inicial creencia en que la única causa de la crisis la política del régimen militar precedente" (De Riz y Feldman, 1988: 452). Por lo cual, un Ministro fuerte y de su confianza, podría ser de utilidad para llevar a adelante el cambio de rumbo, que permita sortear esa crisis, evitando el poder de veto que Ollier y Palumbo asignan a las Fuerzas Armadas.

Caputo representó otra de las "sorpresas del Gabinete", al ser radical de origen, pero si militante de RyC. Los diarios de la época reflejan este aspecto al resaltar que Caputo era "asesor" de Alfonsín y destacaban su "extenso currículum" (Clarín, 3 de Noviembre de 1983, pp. 3), pero no lo enrolaban dentro de la UCR. El diario *La Nación* del 2 de Noviembre de 1983, planteaba la posibilidad de que el "Palacio San Martín estaba, en principio, abierto a la posibilidad de una negociación que hubiera debido realizarse de no haber logrado Alfonsín la mayoría en el Colegio Electoral (...) la idea dominante ahora es que los ministros sean radicales (...) uno de los candidato a canciller al doctor Hugo Gobbi" (La Nación, 2 de Noviembre de 1983, pp. 12). Gobbi era un experto en Relaciones Internacionales y sobre todo un militante del partido. Ricardo Alfonsín sitúa a Gobbi en esas reuniones y aclara cuál fue su destino, "también estaba Hugo Gobbi, que fue Embajador en España" (R. Alfonsín, 2016). Aldo Neri sostiene que "Caputo estaba entre Secretaria General y Canciller, a él le gustaba más Canciller porque Alfonsín primero había pensado como posibilidad, después hablaba con todos nosotros en ese sentido, era muy franco con su grupo más allegado, pero él lo había

pensado como Secretario General, pero prefirió Caputo Canciller y el accedió" (A. Neri, 2016). El propio Caputo remarca que para muchos su llega al Gabinete fue una "sorpresa", "como yo manejaba, la mayoría de las veces muchos habrán pensado que era el chofer (...) muchos radicales se divirtieron cuando vieron al "chofer de Alfonsín" asumir como Ministro" (Caputo, 2015: 91).

Pero la llegada de Caputo al Gabinete, como marca Neri, se debió a un pedido del propio interesado para ese cargo, al que Alfonsín accedió. Caputo, quien decidió no responder al pedido de entrevista y solo sugirió la lectura de su último libro, relata otra historia, por la cual antes de las elección Alfonsín lo consultó sobre qué le gustaría hacer y él sugirió "la Cancillería, Raúl" (Caputo, 2015: 91). Caputo no esquiva las críticas del partido "algunos críticos observaban mi falta de antecedentes en la diplomacia. En rigor, tenía razón: no era diplomático sino el encargado político de las relaciones exteriores" (Caputo, 2015: 91). Esto es reflejado por Aldo Neri, quien concluye que "no era convincente como radical (Caputo) ciertamente" (A. Neri, 2016). De todas formas, Ricardo Alfonsín aclara que "Caputo venía trabajando durante toda la campaña, fue uno de los principales colaboradores importantes del Alfonsín durante la campaña. No se trató de una designación que hizo después de las elecciones, ya habían venido trabajando en el equipo de Alfonsín sobre muchas cuestiones y por supuesto también en relaciones internacionales" (R. Alfonsín, 2016). De Riz y Feldman, sostiene esta idea, por la cual dentro de la UCR "la política exterior tradicionalmente había sido un área reservada al presidente y esta designaciones no pudo ser cuestionada por los históricos" (De Riz y Feldman, 1988: 453), puesto que para estos autores, Caputo pertenecía a los jóvenes que habían integrado "la tendencia de Renovación y Cambio" (De Riz y Feldman, 1988: 453).

Otros ministros eran más previsibles. Alfonsín, como destaca Aldo Neri, "trataba de equilibrar las cosas. Por ejemplo, mucho más en las listas de candidatos a Diputados y Senadores, el intervenía pero no como Cristina (Fernández). Puso como Ministro del Interior al principal rival que tenía en el partido (Antonio) Tróccoli. El trató de poner gente capaz" (A. Neri, 2016). Alfonsín intentó armar su Gabinete respetando la división entre MRyC (aquí integrada Línea Córdoba) y Línea Nacional. Aldo Neri era el único de su equipo de asesores que se especializaba en Salud, sabía que su lugar era ese. "Yo era muy cantando y paulatinamente me fui involucrando como estoy ahora retirado en cuestiones sociales globales porque además tenía" (A. Neri, 2016). De hecho Neri fue uno de los primeros confirmados, el 5 de Noviembre *Clarín* lo daba como Ministro de Salud Pública y Acción Social, destacando que este era "un estrecho colaborador de Alfonsín" (Clarín, 5 de Noviembre de 1983, pp. 3). *La Nación* daba a Neri como "número puesto" para el elenco gubernamental el 2 de Noviembre. A este se sumaba Carranza. "Así como Carranza y Neri son los números puestos del próximo elenco gubernamental" (*La Nación*, 2 de Noviembre de 1983, pp. 3).

Roque Carranza, era otro de los asesores e integrantes del "gabinete en las sombras de Alfonsín", si bien provenía de la vieja guardia balbinista, se había unido a Alfonsín en los '70 y era uno de los más preparados del equipo. "Roque Carranza que era de las personas más formadas que yo he conocido enciclopédicamente hablando" (H. Jaunarena, 2016). Para *Clarín* "el Ingeniero Roque Carranza, uno de los más destacados miembros de los cuadros técnicos de la UCR y experto en planeamiento, será Ministro de Obras Públicas" (Clarín, 5 de Noviembre de 1983, pag.3). Ricardo Alfonsín resalta "eran de esas que se destacaban. Cualquier persona que hubiera escuchado, hubiera tenido la misma impresión con Carranza" (R. Alfonsín, 2016). La trayectoria personal de Carranza, pesaba sobre su designación. El diario *Clarín d*el 9 de Noviembre de 1983, le asignaba a esta gran parte de su llegada al gabinete "Carranza, es ingeniero industrial y ocupó la Secretaría General del Consejo Nacional de Desarrollo (CONDA) durante la presidencia de Arturo Illia (...), goza de un gran prestigio como planificador y como docente universitario en su especialidad, se desempeñó también como experto de las Naciones Unidas (...), pertenece a generación de economistas y planificadores formados por la CEPAL (....)" (Clarín, 9 de Noviembre de 1983, pp. 52).

El Ministerio de Educación y Justicia, era otro de los cargos sobre los que no había duda. Alconada Aramburú era de RyC, era consuegro del Alfonsín y había sido Ministro de Educación durante el gobierno Arturo Illia, representaba a los "históricos" en términos de De Riz y Feldman. "Alconada está al frente de los equipos técnicos de educación del radicalismo y fue un factor decisivos en la redacción de la plataforma electoral en la materia (*Clarín*, 5 de Noviembre de 1983, pp. 3). Alconada para ser ministro, renunció a ser Senador Nacional por Buenos Aires, cargo para el que ya había sido electo. Esto también significó una señal de unidad interna al designar en el mismo cargo a un Ministro de otro gobierno radical, en este caso Arturo Illia, a la "vieja guardia de Illia" según Neri.

Los cuatro ministros restantes (Trabajo, Interior, Economía y la Secretaría General) tienen particularidades propias. El Ministerio del Interior fue para Antonio Tróccoli, y significó la gran concesión de Alfonsín a Línea Nacional. Si bien Alconada era históricamente de ese sector, trabajaba cerca de Alfonsín por los lazos familiares que los unían. Neri coincide en que Tróccoli respondió al criterio conciliador del Presidente: "puso como Ministro del Interior al principal rival que tenía en el partido (Antonio) Tróccoli. El trató de poner gente capaz, Tróccoli fue salvo algunos deslices muy buen ministro y muy leal, totalmente leal" (A. Neri, 2016). Tróccoli llega al Gabinete con una experiencia política como pocos y como una forma de equilibrar el peso político dentro del partido. "Tróccoli es un fogueado político que en dos oportunidades se desempeñó como Diputado Nacional, y se destacó como uno de los más estrechos colaboradores y seguidores del extinto líder de Línea Nacional del radicalismo, Ricardo Balbín" (*Clarín*, 9 de Noviembre de 1983, pp. 2). Alfonsín aplicó una lógica política para cubrir está vacante: Tróccoli era a su vez Vicepresidente Tercero del radicalismo.

Por último, Tróccoli era de los ministros políticos, a diferencia de los ministros técnicos, "entendemos por ministros técnicos aquellos que tienen experiencia en la gestión de sus áreas, tanto pública como privada" (Ollier y Palumbo, 2016: 61).

El Ministerio de Trabajo también significó una negociación interna, pero también externa con el sindicalismo. Alfonsín intentó cubrir todas las vacantes con su equipo. Incluso en un primer momento se pensó en unificar Trabajo y Acción Social, bajo la figura del superministro Borrás. Sin la necesidad de que Borrás sea el Ministro que maneje esas áreas, Alfonsín pensó en López, quién prefería la Secretaría General, más cercano al Presidente. Aquí se abre una posibilidad importante para el nuevo presidente: abrir el gobierno a un tercer actor, por fuera de su partido y los partidos políticos tradicionales, el sindicalismo. Buscar el control por fuera del partido, para sumar también adhesiones en otros ámbitos, como el Congreso o las organizaciones sociales y políticas. Todas herramientas para asegurar, de alguna forma, la gobernabilidad.

Al ser históricamente un actor enrolado con el peronismo, grandes sectores del movimiento sindical había prestado su apoyo al PJ en las elecciones de 1983. Alfonsín sabía que en el poder iba a necesitar del apoyo sindical para poder llevar adelante un reforma democratizadora de los gremios y parte de su plan económico. Ricardo Alfonsín sostiene que "el gabinete fue abierto a otros sectores aunque las mayoría de ellos eran radicales" (R. Alfonsín, 2016) esto incluía al sindicalismo. El elegido para trabajo fue Antonio Mucci, un ex obrero gráfico y uno de los pocos sindicalistas que acompañó a Alfonsín desde la campaña política. Ricardo Alfonsín define a Mucci, como uno de los hombres que había "trabajado mucho en la campaña. Nadie puede sentirse sorprendido por el hecho de que Alfonsín incorporará al Gabinete personas que venían desempeñando un rol muy importante durante toda la campaña, no solamente acompañando y desarrollando actividades de tipo proselitistas, sino acompañando la propuesta e ideas de qué era lo que había que hacer en la Argentina" (R. Alfonsín, 2016).

Trabajo se inscribe dentro del entramado político que significó el contexto de asunción, que plantean Ollier y Palumbo: "Nosotros pensábamos en una construcción política que uniera Acción Social con Trabajo. Por qué, porque si vos pensas en llevar adelante un proceso de transformación, sin el movimiento obrero es muy difícil. Pensá en la resistencia al cambio. Si vos no tenés una gran fuerza social y política, las resistencias son muy difíciles. Entonces pensábamos en un Ministerio que estuvieran Borrás y Edison Otero. Borrás como Ministro, y más en la parte laboral, y Édison Otero en Acción Social. Cuando digo nosotros, digo mi grupo de pertenencia política. Pugliese iba a ser Ministro de Defensa. Finalmente, Pugliese le planteó a Alfonsín, cuando ve las complejidades que traía del Ministerio de Defensa, y que ese Ministerio resultó ser estratégico para Alfonsín, las

consecuencias las vivimos todos. Alfonsín decide mover una pieza clave de su gabinete a Defensa, y desarticula del alguna manera el armado" resume Nosiglia (E. Nosiglia, comunicación personal, febrero 2016).

Alfonsín optó por Mucci, un sindicalista aliado. Para *Clarín,* Mucci "...fue dirigente gráfico y del gremio de viajantes de comercio (…), integró en 1961 la comisión de 40 sindicalistas que recibió de manos del entonces presidente Arturo Frondizi los bienes de la C.G.T. (...), actualmente es secretario gremial del Movimiento Nacional de Renovación Sindical, un nucleamiento fundado hace aproximadamente un años, y desde donde se apoyó la candidatura presidencial de Raúl Alfonsín" (Clarín, 9 de Noviembre de 1983, pp. 52).En este sentido, Nosiglia amplía que "el Ministerio de Trabajo es concreto. El proceso de transformación requería de un proceso de transformación del Estado. Nosotros nos encontramos con un Estado enorme. Muy ineficiente, pesadísimo, costosísimo para la Argentina. Que teníamos que modernizar. Y ese proceso de modernización del Estado, requería de que el movimiento obrero acompañará este proceso" (E. Nosiglia, 2016). Mucci era un aliado desde el sindicalismo del MRyC, lo que otorgaba a Alfonsín legitimidad en las decisiones en esa cartera, que era unos los frentes de conflicto con el peronismo que, derrotado, tenía su gran refugio y fuerza de acción en el movimiento sindical.

La Secretaría General y el Ministerio de Economía recayeron en hombres de confianza de Alfonsín. Germán López ocupó la clave Secretaría General. Primero en función de la necesidad de contar allí con gente afín, luego para equilibrar también la interna de Renovación y Cambio entre López y Borrás: ambos tenían áreas importantes y de confianza para el Presidente. López era según Jaunarena la "conciencia ética (de Alfonsín), (...) venía de una militancia de los todos los temas que tenían que ver con la moral y con la ética de siempre" (H. Jaunarena, 2016). Para Aldo Neri "Germán López era muy amigo de Raúl" (A. Neri, 2016). López era aparte otro de lo que había pasado por el gobierno de Illia como Subsecretario de Trabajo y uno de los fundadores del MRyC. Más allá de su cercanía y confianza, todos los entrevistados coinciden en que López era también un hombre de consulta por su capacidad y una usina de ideas: "Germán López era un hombre con el que Alfonsín se reunía mucho" (R. Alfonsín, 2016).

Economía siempre fue un lugar especial para nuestro país. Por la importancia que la economía tiene en Argentina, los Ministros de Economía son siempre muy relevantes en el debate político y gozan de un peso sobredimensionado. Alfonsín debía poner en ese puesto un perfil con tres características: un político hábil; al que le tuviera confianza y pudiese comandar una economía difícil. Para Jaunarena, en Economía también se designó a un estrecho colaborador de Alfonsín en la década anterior: "Bernardo Grinspun que fue el primer Ministro de Economía de Raúl Alfonsín" (H. Jaunarena, 2016). Neri remarca la pertenencia de Grinspun al grupo de trabajo que durante los '70 acompañó a Alfonsín:

“Grinspun era un número puesto” (A. Neri, 2016). Grinspun había tenido un paso por la Administración Pública como Secretario de Comercio de Illia y había participado en la CEPAL. “Fue sucesivamente director del Banco Central, secretario ejecutivo de la CONADE y secretario de Estado de Comercio (...) (e) integró lo que se ha dado en llamar el gabinete económico del ahora presidente electo” (Clarín, 9 de Noviembre de 1982, pp. 3).

La preeminencia del Ministerio de Economía, siempre fue resonante en nuestro país, a pesar de que en su análisis Ollier y Palumbo establecen que esa preeminencia o jerarquía, cambia según la coyuntura y no es constante. Contrariamente a esto, para estos autores y “acorde al prestigio político y al presupuesto de cada ministerio, Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2005) señalan que en Estados Unidos el orden es Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Interior y Defensa. Se trata de un orden constante” (Ollier y Palumbo, 2016: 57).

En la dinámica propia de la constitución de un Gabinete, que debe enfrentar la difícil tarea de la transición a la democracia bajo un contexto de crisis económica, la cartera de Economía requería de un trato especial. Alfonsín durante ese proceso atendió a dos criterios básico: el nuevo ministro debía tener la suficiente solvencia técnica para generar confianza en la sociedad y en los actores políticos y, en contraste con esto, tener trayectoria partidaria que genere cohesión al interior del partido. Bernardo Grinspun reunía varios requisitos: era un hombre formado y un técnico reconocido tanto al interior del partido, como por los círculos económicos; era un político reconocido y con militancia radical, incluso había desempeñado cargos durante el gobierno de Illia; y tenía la confianza de Alfonsín, a quien asesoraba en temas económicos desde hacía una década.

Para concluir, el equipo elegido por Alfonsín, tenía una característica central: muchos “*habían desempeñados cargos claves en la gestión del presidente Arturo Illia (1963-1966)”* (De Riz y Feldman, 1989:452). Esta característica general, obedecía a la tradición radical por la cual para acceder a la gestión pública, era necesario no solo una trayectoria partidaria, sino también poseer una formación dentro de las ideas de un Estado fuerte capaz de sentar las bases de una reconstrucción de infraestructura pública que logre el desarrollo económico (De Riz, 1991: 435). Esto era también algo prioritario en Alfonsín, en cuyas ideas y convicciones, se encontraba la visión de que se debía desarrollar el Estado, desde el mismo Estado. Para Ricardo Alfonsín, su padre sostenía que eran importantes “aquellas personas que creía eran las más aptas, y con las que más coincidencia tenía acerca de la visión que él tenía respecto de lo que había que hacer en la Argentina” (R. Alfonsín, 2016).

Como plantearon los autores analizados en el marco teórico, la conformación del gabinete y su análisis obliga a pensar en varios aspectos. Primero la estrategia del presidente y por su otro sus

características como líder de un gobierno, incluyendo acá el proceso de acceso al cargo. A esto debe sumarse, un análisis que responde a la división de poder que el presidente decide y realiza a partir de cada nombramiento. Tal como plantea Amorim, la designación de cada nuevo ministro es una señal para todo el arco político. Estos gestos y decisiones, guarda estricta relación con la estrategia general que el presidente decide implementar, en función del control y la apertura como plantean Pomares, Leiras y et al.

El primer gabinete de Alfonsín terminó conformado con una gran mayoría por ministros del mismo sector político que el presidente, aunque también se dio lugar en áreas relevantes para el otro sector partidario. El Ministerio del Interior, es una de las áreas más políticas del gobierno y perteneció a Línea Nacional, a través de la figura de Tróccoli. Esta división de poder, como plantean Pomares, Leiras y otros, condensan una de las formas en las que se resuelva "el dilema que enfrentan todos los presidentes entre sumar apoyos y mantener el control" (Pomares, Leiras et al: 2014, 23).

Los presidentes que decidan optar por el control, buscarán designar ministros que gocen de su confianza personal y que hayan sido de su círculo cercano (Pomares, Leiras et al, 2014). A partir de las designaciones en el primer gabinete, queda demostrada sobre qué áreas Alfonsín, prefirió establecer control y guardarse para sí el manejo directo: principalmente Defensa, Economía, Cancillería y Salud y Acción Social, todos hombres de su riñón e integrantes históricos de RyC. Pomares, Leiras et al, consideran que una conformación de este tipo agrega "poco al poder con el que ya cuentan los presidentes" (Pomares, Leiras et al: 2015, 23). En cambio, el presidente puede decidir privilegiar la apertura, y lograr así extender la base de sustento político de su gobierno, incluso en función de asegurar la gobernabilidad (Ollier y Palumbo). Aquí el presidente, puede elegir a socios de su coalición electoral para el Gabinete. Alfonsín resolvió el dilema de una manera intermedia: decidió poner a grandes colaboradores y gente de su extrema confianza en gran parte del Gabinete, pero nomino a ministros de otros sectores políticos en cargos claves, incluso nombró Presidente de la Cámara de Diputados, en lugar de asignarlo en el gabinete, a Juan Carlos Pugliese, privilegiando así la apertura, pero sobre todo apostando a una futura estrategia legislativa en función del gran número de Diputados que obtuvo su partido.

Alfonsín podría haber establecido también, un criterio de división de cargos que apunte a generar un consenso entre los gobernadores, equilibrando el mapa político, que tiene su correlato en el Congreso de la Nación, especialmente en el Senado. Por el contrario, el armado inicial no respetó esta "lógica federal", sino que más bien primó la lógica partidaria, al incluir líderes de distintas facciones. La disciplina partidaria en los '80 era muy superior a la que se observa hoy, y se descontaba que los Diputados y Senadores de la UCR, en este caso, iban a acompañar aquellas medidas que el gobierno enviará al Congreso. Más allá de esto, en el Gabinete hubo, como deja expuesto Campos Ríos, una

sobrerrepresentación del propio territorio del presidente (Campos Ríos, 2012), la provincia de Buenos Aires, algo común en nuestro país debido al peso e importancia electoral de esta. Tanto Capital Federal, como la provincia de Buenos Aires, tuvieron una preeminencia en el armado, siendo muchos de los ministros, dirigentes importantes en la provincia y, como ya se dijo, asesores cercanos de Alfonsín en la etapa anterior: léase Borrás, Alconada Aramburú y Tróccoli, por caso, eran importantes dirigentes de Buenos Aires. Por el contrario, Grinspun, Neri o Carranza tenían mayor relevancia en la Capital Federal. Estos, al igual que López, poseían más que una militancia territorial, una trayectoria técnica y sobre todo profesional que los colocaba en un lugar de preeminencia para Alfonsín. Línea Córdoba, por ejemplo, no aportó ningún ministro puro en el primer gabinete, aunque sí participó en el armado de segundas líneas, a pesar de que Vicepresidente, Víctor Martínez, era dirigente de esa facción.

La visión de Alfonsín tendía a privilegiar una relación directa con los radicales que contaban con peso territorial, y que habían logrado alzarse con gobiernos provinciales, que le otorgaba así un mayor margen de maniobra el presidente, en relación a las Cámaras, integran este grupo los gobernadores de: Buenos Aires (Armendariz), Córdoba (Angeloz), Chubut, (Viglione), Entre Ríos (Montiel), Mendoza (Llaver), Río Negro (Álvarez Guerrero) y Misiones (Barrios Arrechea). Todos cercanos, o del mismo sector partidario que Alfonsín.

No solo el sindicalismo, las líneas internas y otros partidos aportaron nombres y hombres para el Gabinete. Alfonsín, tenía una particular atracción por los sectores académicos. Los centros de estudios y de investigación, fueron otro semillero de dirigentes. Más allá de Caputo, o Roulet (ambos del CISEA), podemos incorporar al listado el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), de dónde provenía Oscar Oszlak, quien acompañó la gestión de Roulet en la Función Pública y el IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social) de dónde provenía Juan Vital Sourrouille y su equipo económico. Para 1983, Sourrouille ocupó la Secretaría (de Estado) de Planificación (Campos Ríos, 2014), para luego recalar en el Ministerio de Economía. Sin embargo, estos grupos se alejaban de la importancia que años después iban a tomar, diferenciando por ello "la iniciativa estatal elaborada en gabinetes tecnocráticos" (De Riz, 1989: 8), en detrimento de las decisiones del propios Poder Ejecutivo e incluso del poder del Presidente.

En conclusión, es notable que más allá de la división de poder y de funciones que Alfonsín le imprimió a su primer gabinete, todo quedó bajo el firme liderazgo de Alfonsín, quién podía ejercer este rol por ser no solo el Presidente de la Nación, sino también el líder de su propio partido. La presidencia se construía en torno al liderazgo del individuo que desempeñaba el cargo del presidente, quien era el centro radial y equidistante de todo el armado político.

El partido quedó subsumido bajo el liderazgo del presidente. “No hacía falta que Alfonsín discutiera con el partido, porque el partido era él. A tal punto que hubo una equivocada reforma de la carta orgánica, que estableció la existencia de un presidente nato del partido. Cuando el radicalismo ocupa la presidencia de la República, el presidente de la República es el presidente nato del partido” (J.M. Casella, 2016). Esto reforzaba la centralidad natural del presidente (Ollier y Palumbo, 2016). Esta situación facilitó para Alfonsín tanto la toma de decisiones, la implementación de las iniciativas a desarrollar, como las relaciones con el Congreso. De Riz y Smulovitz, sostiene que Alfonsín era además del presidente,el Jefe de su partido y un líder carismático (De Riz y Smulovitz, 1990). El estilo del Presidente es, sin dudas, una de las constantes que permite conocer el funcionamiento, pero sobre los cambios que se sucedieron dentro del gabinete. Su visión, sus estrategias de políticas y el rumbo que le imprima a su gobierno antes las diferentes coyunturas, marcan también el funcionamiento y la formación del gabinete, como se analizará a continuación.

Capítulo IV: Tres gabinetes para un Presidente

"Los argentinos sabemos que es necesario un cambio y que ese cambio no puede sino depender de nuestra propia voluntad nacional. La necesidad de cambio está a flor de piel en la reflexión política cotidiana de todos los ciudadanos (...) Los argentinos debemos ser pioneros, debemos marchar hacia nuevas metas con cantos de pioneros, enfrentando los esfuerzos necesarios, con la dignidad recuperada de los hombres libres, con la alegría de una libertad creadora" (Raúl Alfonsín, Viedma, 16 de abril de 1986).

Aunque el mar este movido, no dejó de remar…

El primer gabinete marcó el inicio de un nuevo gobierno, y de un nuevo tiempo democrático, inaugurando un proceso político diferente al anterior. El proceso emprendido, de cambios radicales, más precisamente en función de la estructura estatal y de la forma de entender y ejercer el poder, generó la resistencia de determinados actores sociales y políticos, como por ejemplo el movimiento sindical.

Pasado los primero meses, y la fiebre popular en apoyo a Alfonsín, el gobierno debió comenzar un proceso de negociación para poder implementar su programa de gobierno. El principal escollo se encontraba en la cámara de Senadores, donde el radicalismo no contaba con mayoría propia. Ollier y Palumbo sostiene que "el Parlamento no colabora en la gobernabilidad a través de la formación del gabinete" (Ollier y Palumbo, 2016: 56). La gobernabilidad depende entonces de otros factores y del juego que se establezca en otros ámbitos políticos. El Congreso, contrario a esto, fue un actor de peso que complicó la gobernabilidad del primer gobierno democrático, al trabar o rechazar iniciativas del Ejecutivo, el caso más resonante quizás fue el de la "Ley Mucci".

Liliana De Riz, aporta que en la transición de los '80, "la dinámica actual de la crisis económica introduce modificaciones en la capacidad relativa de intervención de los distintos actores (...) La creciente importancia que la iniciativa estatal elaborada en gabinetes tecnocráticos y el margen de maniobra propio que adquiere el ejecutivo frente a la presión de los grupos de interés, configura una situación radicalmente diferente al pasado" (De Riz, 1988: 8). Los cambios producidos en el sistema político, pero también como producto de la crisis económica, permiten analizar diferentes momentos del gobierno. En este sentido, el mandato establecido por la Constitución de 1853 era de seis años, con dos elecciones intermedias: una en 1985 y otra en 1987. Esta situación, permite establecer puntos delimitados para un análisis. Pensar en esta línea, permite entrecruzar la idea de *trayectoria del gabinete* que introducen Ollier y Palumbo (Ollier y Palumbo, 2016). Cada cambio interno del

gobierno responde a diferentes causas, y no todos los cambios producidos, representan un cambio en el gobierno. Las muertes de Borrás, Carranza y López, dan cuenta de ello. Para Ollier y Palumbo "los cambios responden a escenarios críticos" (Ollier y Palumbo, 2016: 62).

En esta línea, al comienzo del trabajo, intenté demarcar diferentes momentos del gabinete para ordenar su análisis. Tres momentos pueden fijarse que se corresponden, casualmente, con el calendario electoral: desde 1983 y hasta 1985; de 1985 a 1987; y de Septiembre de 1987 a Julio de 1989, con la salida anticipada del gobierno. Nosiglia asevera esta idea, "para mí el gobierno de Alfonsín tiene tres etapas. La primera etapa es la etapa de la reparación, la etapa donde pasas de la dictadura al sistema democrático y en esa etapa Alfonsín busca reparar los daños causado por la dictadura en la sociedad argentina, es la etapa del Juicio a las junta, la reconstrucción de las organizaciones democráticas populares, partidos políticos, organizaciones sociales, trabajadores, movimiento estudiantes, etc. Una segunda etapa, que yo caracterizo como del *cambio autónomo*. El alfonsinismo se sentía que titularizaba el proceso de transformación en la Argentina, autónomamente del resto porque expresaba una corriente muchísimo más amplia que la UCR. En esta etapa el alfonsinismo quiere llevar adelante los proyectos más centrales de la gestión de Alfonsín. Todo lo que significaron los cambios profundos en el gobierno de Alfonsín. Las grandes líneas del gobierno, lo que intento ser el alfonsinismo, desde Parque Norte en adelante. Los cambios sustantivos de la política. Y en la tercera etapa, es la etapa en la que Alfonsín entiende que el proceso de transformación requiere de aliados y es la etapa de los cambios consensuados. El consenso, que yo armo desde el Ministerio del Interior, la política del consenso, donde comenzamos a advertir que ya no podes llevar adelante autónomamente el proceso transformador del gobierno de Alfonsín" (E. Nosiglia, 2016).

Estos tres momentos pueden entenderse en función de dos cuestiones: el proceso electoral que dio inició a cada uno y las políticas que se implementaron en cada etapa. El primer momento, que Nosiglia lo llama "de la reparación", es aquel que intentó sortear la brecha entre un gobierno dictatorial y la visión de justicia y libertad que Alfonsín pregonaba. Esta reparación atendía a las concepciones del líder, pero también a una visión histórica del radicalismo. Para De Riz y Feldman, "la inicial creencia generalizada en que la única causa de la crisis era la política del régimen militar precedente (De Riz y Feldman, 1989: 452). Por lo cual, lograr "reparar" esas decisiones requería de políticas acertadas. La visión del radicalismo y sobre todo en Alfonsín, apuntaba a que el Estado era quién podría emprender ese proceso de reparación y modernización, que llevará al desarrollo y permitiera sortear la crisis económica y posibilitar una mejora social generalizada. No era errado, por el contrario, el planteo por el cuál era el Estado el que debía reparar determinadas situaciones en relación a la justicia. La política de derechos humanos se inscribe en esta línea.

Desde la visión radical, las políticas que se implementaron para resolver estos problemas, se inscriben en paradigma organizacional que guío, durante el gobierno de Alfonsín, la idea general de administración. El gobierno de Alfonsín se inscribe dentro del paradigma organizacional de los últimos 50 años en Argentina: la Matriz Estado Céntrica (MEC) (Campos Ríos, 2012). En materia económica la Matriz Estado Céntrica, requería de la "industrialización sustitutiva, la economía cerrada o semicerrada, la regulación estatal de los mercados y el patrón de inflación «moderada» (Cavarozzi, 1996)" (Campos Ríos, 2012: 42). El gobierno de Alfonsín intentó mantener estos patrones generales, a pesar de los proceso de ajuste que derivó en la agudización los efectos del agotamiento de esta matriz, teniendo como resultado altos niveles de inflación.

La Matriz Estado Céntrica, establecía también una relación entre el Estado y el mercado, donde el primero tenía poder de regulación sobre el segundo a partir de un control político de este. El gobierno de Alfonsín se inscribió, al menos al comienzo, en esta lógica y las decisiones del gobierno iban en esta línea, así como los hombres que fueron designados para llevarlas a cabo. La idea general de la Matriz Estado Céntrica, sirvió para devolverle el rol central al Estado en relación de todo el sistema, no solo económico, sino también político.

A este diseño organizacional, se suma un sistema burocrático amplio y extendido en toda la administración pública. "Nos encontramos con un Estado enorme. Muy ineficiente, pesadísimo, costosísimo para la Argentina", como remarca Nosiglia (E. Nosiglia, 2016). La no coordinación de las agencias estatales o la creación de agencias paralelas durante la etapa anterior, llevaron a la dispersión de recursos y a la falta de una dirección clara en la administración. Por caso, la creación de un Cuerpo de Administradores Gubernamentales, inspirados en la *École Nationale d'Administrat*ion (ENA), fue un intento por sortear este escollo y modernizar la burocracia estatal.

El proceso que caracterizó la primera etapa del gobierno estaba en esta línea. Luego de siete años de gobierno dictatorial, la institución presidencial estaba fuertemente ligada a una lógica autoritaria, y a un proceso burocrático moldeado por esta lógica, y reforzaba la centralidad del Poder Ejecutivo. La transición democrática de 1983, continúa con la idea de un presidencialismo fuerte con rasgos caudillistas, que refuerzan aún más la independencia de ese poder sobre el resto (Portantiero, 1987). Este mismo autor remarca que la UCR tuvo la "necesidad de colocar al Estado (...) en el centro de la sociedad a fin de superar el feudalismo corporativo" (Portantiero, 1987: 296). El Presidente adquiere aquí un rol central, donde sus atributos personales, pero sobre todo su visión sobre el poder, adquiere un lugar clave para entender la constitución de un gabinete.

Esta primera etapa se caracterizó por un gabinete que entrecruzaba perfiles técnicos y trayectorias profesionales, con ministros con mayor arraigo partidario y político. A excepción de Caputo y Mucci,

el resto de los ministros tenían una clara relación con el partido. El primer gabinete se correspondía con la visión que predominó esa etapa y con los objetivos propuestas para reparar el tejido social y modernizar la estructura estatal.

En materia económica, Grinspun se propuso cuatro objetivos: aumentar el PBI, incrementar el salario real, reducir el déficit fiscal y reducir la inflación (Clarín, 19 de Febrero de 1985, pp. 4), los cuales fueron tibiamente cumplidos y derivó en su salida del ministerio. Esta decisión marcó, en gran medida, el cambio que buscaba el gobierno y el comienzo de la nueva etapa, con un nuevo plan económico.

La muerte de Borrás, en Mayo de 1985, marca otro punto de inflexión. Si durante la primera etapa se intentó modernizar y estabilizar la estructura económica y burocrática, con Grinspun a la cabeza, Borrás debió atender el otro aspecto central de este periodo: la implementación de la política de derechos humanos en función del juzgamiento a las juntas militares que gobernaron el país desde 1976 hasta 1983. Borrás fue el elegido de Alfonsín para sostener una relación "estable" con las fuerzas militares, ante las tensiones que iba a generar la puesta en marcha de los juicio y la derogación de la ley de autoamnistía de los militares. Borrás tuvo más éxito, aun cuando no pudo ver terminada su tarea. Defensa fue, como establece Jaunarena, "un lugar fundamental, porque ahí tenía que elaborarse la cuestión más dura, más difícil que eran las violaciones a los derechos humanos y ese enamoramiento por la muerte que tenían los grupos *Montoneros*, las guerrillas, que habían protagonizado también hecho de muchísima gravedad. A tal punto, que lo primero que hace el Gobierno es disponer el procesamiento de las Juntas Militares y de los principales jefes de la Guerrilla" (H. Jaunarena, 2016). El Juicio a las Juntas representa el espíritu más puro de esa primera etapa. Aquí deben incluirse también, el Congreso Pedagógico Nacional, el programa Plan Alimentario Nacional y el intento de reorganización de los sindicatos con la fallida Ley Mucci. Todas políticas apuntaban en el eje planteado: reparar y modernizar.

Sin ustedes, no sería el que soy

El análisis de la conformación y funcionamiento del gabinete, obliga a pensar en diferentes momentos del gobierno. Diferenciamos tres diferentes en el gobierno de Alfonsín. Cada etapa se corresponde con un momento del gobierno, pero también con un gabinete determinado.

El primer momento, el momento de la reparación y la modernización, contó con la presencia de los hombres más cercanos a Alfonsín y quiénes lo habían acompañado durante la campaña presidencial. Este gabinete inicial, que ya fue descrito, contaba con gente de confianza del presidente, pero también con gente con preparación y trayectoria personal para el cargo. Grinspun, Neri, Carranza, López,

Caputo y Alconada eran hombres con una trayectoria profesional demostrada y muchos de ellos con experiencia en la gestión pública. Tróccoli y Borrás, eran además de dos de los grandes dirigentes de la UCR, hombres con trayectoria partidaria y con experiencia en el juego político. “En ese momento el hombre más dúctil para los acuerdos y el más inteligente era Borrás” (H. Jaunarena, 2016).

Para 1984 el gobierno tenía tres grandes frentes abiertos, donde intervenían los cuatro Ministerios que hemos determinados como más relevantes: Defensa, Economía, Trabajo e Interior. Estas grandes medidas eran el Juicio a las Juntas Militares, la Ley de Reorganización Sindical (Ley Mucci) y la estabilización de economía con el foco puesto en la inflación. Defensa, debía lidiar con la cuestión militar en medio del proceso de enjuiciamiento de muchos militares en funciones; Mucci, tenía a su cargo la relación con los sindicatos, que se oponían a la ley; Tróccoli, debía negociar con los gobernadores, en su mayoría peronistas, para destrabar esa ley en Senadores, donde la UCR estaba en minoría, pero también debía negociar la parte económica con las provincias, en medio de un plan que incluía ajustes en varias partidas; y Grinspun, tenía la difícil tarea de modernizar la estructura económica y llevar adelante un plan económico que apunte a mejorar la situación general de la economía, desarrollar el país y bajar la inflación.

Tres de estos ministerios sufrieron cambios entre diciembre de 1983 y mediados de 1985: Defensa, Economía y Trabajo. Los cambios se debieron por dos cuestiones básicas: causas naturales, como el fallecimiento de Borrás; y desgaste o crisis en la gestión: Mucci y Grinspun.

Borrás, era el hombre de confianza de Alfonsín, y sabía de su responsabilidad en Defensa. Su salud se deterioró a fines de 1984 y falleció en mayo de 1985. Este desenlace obligó al gobierno, y al Presidente, a buscar un reemplazante que pudiese llevar adelante el proceso de los juicios y contará con la confianza de Alfonsín. Jaunarena establece “tuvimos hechos muy duros: la muerte de Borras a un año de haberse comenzado el proceso (de enjuiciamiento a los militares)” (H. Jaunarena, 2016).

La muerte de Borrás, no significó el primer golpe en el gabinete de Alfonsín, ya que en 1984 debió remover a su Ministro de Economía, pero si fue un golpe en el plano personal. Jaunarena sostiene que “durante los primeros tiempos del Gobierno de Alfonsín era que nadie se metía, ni se quería meter, en los temas de Defensa. Entonces cuando se muere Borrás, que era algo inesperado e impensado” (H. Jaunarena, 2016). El reemplazo de Borrás representaba un panorama difícil, si comprendemos que “Borrás era un hombre de consulta permanente (...), tenía una visión global con respecto a lo que había que hacerse con respecto a las fuerzas armadas”, resume Ricardo Alfonsín (R. Alfonsín, 2016).

Alfonsín debió tomar una decisión respecto del área. Tenía pocas opciones: un Ministro de su confianza o un Ministro experto en el área con la capacidad de sobrellevar la difícil coyuntura. En

materia de nombres, también el espectro era reducido. Una opción era volver al plan original y colocar a Pugliese, lo que significaba perder un armador político en Diputados, donde la UCR tenía mayoría. Por otro lado, podría reorganizar su gabinete y nombrar a alguien de su extrema confianza. Dos opciones posibles: o Carranza o López. Ambos eran hombres de confianza y con manejo político para poder sobrellevar la coyuntura de los Juicios, asegurando la gobernabilidad.

Defensa era una de las áreas de las cuales dependía la gobernabilidad. Ollier y Palumbo, resaltan la necesidad de lograr gobernabilidad por parte de los presidentes, y el gabinete es la arena política que debe generar los procesos que aseguren la gobernabilidad. Esta situación obligaba a pensar en un hombre político, que permitiera mantener la iniciativa al gobierno, mantuviera buenas relaciones con los militares, continuar con el proceso de enjuiciamiento y asegurara la paz interna. Germán López, era un hombre de su confianza, pero su salida de la Secretaría General obligaba a buscar un perfil político y técnico para coordinar la tarea general del gobierno. El cargo recayó en Carranza, un hombre de extrema confianza, con una visión amplia, un técnico especializado y sobre todo con apoyo político del partido para llevar adelante su relación con los militares durante el enjuiciamiento a los militares. La cartera de Obras y Servicios Públicas, por otro lado, era más sencilla de cubrir, ya que podría elegirse, por las características de ese área, un ministro de perfil técnico.

La llegada de Carranza a Defensa, obligó a éste tuviese a resolver sobre su equipo, y decidió mantener a gran parte a los colaboradores de Borrás, entre quienes se encontraban Juanarena, quien destaca que "Carranza no era un experto en temas de los militares, por lo cual yo muchas veces participaba de las reuniones" (H. Jaunarena, 2016).

Defensa significa, sin embargo, un caso paradigmático. Era una de las áreas más complejas, y con mayor rotación de ministros que, contrariamente a lo que podría darse, no era producto de una crisis política fruto de las decisiones del gobierno. A Carranza, que también falleció en el cargo en febrero de ´86, lo reemplazó López, el otro hombre de confianza de Alfonsín, quien, paradójicamente, también se alejó del cargo por razones de salud.

Los tres primeros Ministros de Defensa de Alfonsín, y los encargado de llevar en gran medida el proceso de enjuiciamiento a las Juntas, tenían dos características centrales: amigos y hombres de confianza del presidente, y políticos experimentados. Jaunarena concluye "Alfonsín tenía tres espadas, tres hombres que le alimentaban la conciencia. La conciencia política, se la alimentaba Raúl Borrás, porque era de los más hábiles estrategas que había. La conciencia científica, se la alimentaba Roque Carranza, que era de las personas más formadas que yo he conocido enciclopédicamente hablando. Y la conciencia ética era la Germán López, que venía de una militancia de los todos los temas que tenían que ver con la moral y con la ética de siempre" (H. Jaunarena, 2016).

El análisis de Defensa dentro de la primera etapa, responde a las características propias de los cambios, no por crisis o colapsos, sino por cuestiones naturales. Los cambios no se corresponden con la decisión presidencial en función de su estrategia, sino por una situación que excedían su propia decisión. No hay política que amerite los cambios, sino que por el contrario, los cambios forzosos obligaban a buscar personas que pudiese seguir adelante con la política emprendida. La idea de continuidad queda plasmada por Jaunarena, "De hecho yo fui Secretario de Germán López, y Germán López históricamente estaba enfrentado con Borrás" (H. Jaunarena, 2016).

Horacio Jaunarena se mantuvo en el cargo (Secretario de Defensa) durante todo el período entre la asunción de Borrás, su reemplazo por Carranza y luego por López. Al renunciar López, Jaunarena es nombrado Ministro de Defensa. "Creo que me habrá puesto de Ministro por la amistad, por la confianza, por la experiencia que tenía ningún otro. Y hasta a lo mejor por una cuestión burocrática, porque cuando se cambien los Ministros se hace un inventario de los bienes que hay en el Ministerio. Entonces cuando hicieron el primer inventario pusieron una máquina de escribir, dos sillones, cuatro mesas, Jaunarena que quedó inventariado….y quede para siempre" (H. Jaunarena, 2016).

La designación de Jaunarena, no contradice la visión de Alfonsín de nombrar en ese cargo a gente de su confianza dada la sensibilidad del área, "pasan cinco meses entre que a Borrás lo operan y Borrás muere. Durante esos cinco meses era intermitente la presencia de Borrás en el Ministerio. Por lo cual tuve más contacto directo con Alfonsín, lo cual fue formando una relación. Cuando muere Borrás, ya se había trabado una relación de confianza de Alfonsín conmigo por esos meses de extrema reserva, y por cosas que tuvimos que manejar juntos y la única razón por la que no me pone a mí de Ministro es porque era muy joven, tenía 42 años (...) Mi amistad con Alfonsín, fue una amistad que se fue construyendo a diferencia de las Borrás que estaba hecha de muchos años" (H. Jaunarena, 2016).

Jaunarena poseía también un conocimiento cabal del área a partir de la experiencia acumulada durante sus años al lado de Borrás primero, Carranza y López después. "Cuando llegamos al Gobierno la mayor capacidad de Borrás, era la capacidad de persuasión, entonces lo primero que le dije es terminemos con los intermediarios. Vos sos el tipo que habla con militares directamente, frente a frente, que las cosas te las digan a vos y vos se las decís a ellos. Y esa relación directa que habíamos generado, (...) se fue dando entre Raúl Borrás y los militares y entre los militares conmigo. Porque cuando los militares se reunían con Borrás, se reúnan conmigo también y se fueron dando cuenta por donde pasaba el centro de las decisiones del Ministerio. Eso hizo que se generará una relación de confianza, donde se generaba un vínculo distinto a lo que pasaba históricamente. Eso ayudaba a Alfonsín a tener una visión más amplia de lo que estaba pasando dentro de las propias fuerzas" (H. Jaunarena, 2016). Jaunarena se mantuvo en el cargo de ministro entre 1986 y 1989.

Al ocupar Carranza, en Marzo de 1985 la cartera de Defensa, Alfonsín debía nombrar un nuevo Ministros de Obras y Servicios Públicos. Este cambio, tampoco se debió a una crisis, ni a una decisión presidencial en función de su estrategia de Gobierno, sino a una reorganización en función de las necesidades ante la muerte de Borrás. Tommassini, quién sucedió a Carranza, era Ministro de Economía del gobierno de Armendáriz en la Provincia de Buenos Aires. Alfonsín resolvió cubrir el área con un técnico, para mantener la línea de Carranza de perfil marcadamente técnico. Sobre Tommassini, Truco concluye, "era un tipo que impulsaba (...) había pensado muchas cosas más, un técnico" (P. Trucco, 2016). Asimismo, esta designación equilibraba el mapa político, el nombrar a un hombre de la provincia de Buenos Aires.

Arrastrado por la gestión

Los cambios relevantes de este periodo, y que merecen un análisis político, en función de comprender las decisiones de Alfonsín y su relación con el gabinete, son dos: Economía y Trabajo. Los dos primeros golpes políticos sobre el nuevo gobierno en los primeros quince meses de gobierno y antes de las elecciones de 1985.

El Ministerio de Trabajo era un área sensible. El radicalismo históricamente, aún más después del surgimiento del peronismo, tuvo una posición contraria a la idea de organizar el movimiento sindical desde el Estado. El radicalismo siempre creyó, o cree, que la organización sindical impuesta por ley desde el Estado era una práctica autoritaria, y por tanto, contraria a los valores de libertad. Los sindicatos, debían por tanto, estar organizados de forma democrática en relación a la idea general de sociedad a la que aspiraba Alfonsín en 1983. El gobierno buscaba llevar a la práctica esta idea de "libertad sindical", por el cual los sindicatos tienen su razón de ser en los trabajadores, no en una imposición autoritaria por un gobierno determinado. La ley que rigió históricamente el sindicalismo, la Ley de Asociaciones Profesionales de 1944, forzaba a la organización con un modelo establecido. La Ley de Reordenamiento Sindical que promovía el Ministro Mucci, y de donde deriva su nombre, representaba el proyecto sindical del radicalismo y se inscribía en esta lógica.

El proyecto presentado, no negaba la personería gremial a ningún sindicato, sino que ratificaba al sindicato más representativo, bajo el paragua general del único por rama de actividad, pero incluía una novedad, que fue lo que despertó la sospecha inicial de los gremialistas: permitía la participación en la conducción para las minorías que lograran el 25% de los votos en las elecciones interna, donde los afiliados votaban de manera directa, obligatoria y secreta (Gordillo, 2013).

Otro cambio de esta ley, era la duración de los mandatos: cargos de tres años y con una sola posibilidad de reelección inmediata, y no se requería antigüedad para ser candidato. El último cambio importante era el cambio en la regulación del proceso electoral, que pasaba del Ministerio de Trabajo a la Justicia Electoral Nacional.

La Ley Mucci, apuntaba a convertirse en un nuevo régimen para las elecciones internas, más transparente y con limitaciones, pero acorde a las ideas democráticas del alfonsinismo, y atacaba la derogada Ley de Asociaciones Profesionales, cuya restitución reclaman los sindicalistas. Casella aclara que durante los primeros meses del gobierno de Alfonsín, "había 70 sindicatos que estaban intervenidos, y el resto de los sindicatos, que no estaban intervenidos, tenían conducciones prorrogados, porque se habían prohibido las elecciones. Había que buscar un sistema para solucionar eso" (J. M. Casella, 2016). La Ley Mucci era, en gran medida, una solución "para devolver la democracia a los sindicatos" (Clarín, 23 de Abril de 1984, pp.10).

La Ley Mucci fue la primera batalla del gobierno en el Parlamento. El debate por Ley se dio a comienzos del primer año legislativo de la democracia. El resultado fue determinante, el peronismo y sus aliados, especialmente el Movimiento Popular Neuquino de los hermanos Sapag, logró 24 contra los 22 votos que consiguió el radicalismo, y rechazó la ley. El impacto fue inmediato. El gobierno tuvo su primer derrota a menos de seis meses de asumido el gobierno. Según Casella, cuando "se produjo una derrota parlamentaria, que fue la Ley Mucci, (...) el Ministro de Trabajo de ese momento, en una actitud muy noble, decidió renunciar haciéndose cargo de la derrota, que no era de él, pero se hizo cargo" (J. M. Casella, 2016).

Para Mucci, por el contrario, la derrota en el Parlamento, "no significa una derrota del Gobierno" (La Nación, 25 de Abril de 1984, pp. 12) y se atribuyó la derrota al resaltar "en la política sindical hay una cabeza que es el ministro de Trabajo" (La Nación, 25 de Abril de 1984, pp. 12). Ideler Tonelli, concluye "los sindicalistas se las ingeniaron con alguno senadores del peronismo para impedir que eso sea así. Eso fue su primer derrota digamos" (I. Tonelli, comunicación personal, marzo de 2016).

El gobierno de Alfonsín perdía a su primer ministro en menos de seis meses, en una de las áreas más sensibles. El Ministro del Interior, Antonio Tróccoli, declaró al diario *Clarín,* "no hay crisis del gabinete, sino simplemente ajustes" (Clarín, 24 de abril de 1984, pp. 2). El cambio de ministro se debió en este caso a un colapso, si no puede ser denominado crisis, producto del triunfo sindical y peronista en el parlamento con el rechazo de la Ley Mucci. Alfonsín "había advertido que los sindicalistas no querían otro sindicalista como Ministro" (J.M. Casella, 2016), por tanto debía buscar una alternativa que pudiese llevar adelante otro de los ministerios sensibles y restablecer el diálogo con los sindicalistas.

El nuevo ministro fue Juan Manuel Casella, Diputado Nacional por la provincia de Buenos Aires, y quién acompañó a Alfonsín en la interna de 1973. Casella reunía varios aspectos importantes: era radical y no sindicalista; era un hombre de confianza de Alfonsín, "empecé a hacer política con Alfonsín. Digamos que tengo una relación histórica con Alfonsín, sin ser alfonsinista. Siempre trate de mantener una cierta independencia con relación a los personalismos partidarios" (J.M. Casella, 2016); y era un hombre de la política y con importancia dentro del partido, "fui presidente del comité de la provincia. El presidente del comité de la provincia tiene un participación importante, desde el punto de vista del análisis política, (...) por la importancia de la provincia" (J.M. Casella, 2016). Estos tres pilares le aseguraban a Alfonsín mantener la iniciativa política, contar con una persona de confianza en una de las áreas sensibles, y equilibrar el poder dentro del partido.

La designación de Casella representa, en términos de Amorim, un signo para todo el arco político. Primero, al interior del partido. Buscaba la unidad, al otorgar al partido del principal distrito del país, un ministerio clave y con mucho lugar para el juego político. Asimismo, colocaba a un hombre de trayectoria partidaria, aunque joven (Casella asumió con 42 años), "soy militante radical de muchos años. Nunca entre a la política, porque mi padre era dirigente radical" (J.M. Casella, 2016), y que era parte del sector que había acompañado a Alfonsín, aún antes de 1983: "fui candidato con él (por Alfonsín) en el '73" afirma Casella (J.M. Casella, 2016).

En segundo lugar, era un signo para los demás actores políticos. La designación de Casella, representaba una continuidad de la política radical en materia sindical, "aquí se modifica (...) la forma instrumental a través de una cambio de personas en el Ministerio de Trabajo, pero de ninguna manera está en discusión el objetivo final del Gobierno" (La Nación, 26 de Abril de 1984, pp. 4). Pero además, significaba la apertura de una etapa de diálogo y consenso con los sindicatos, tras el traspié de la Ley Mucci. A Casella "le tocó ser miembro informante (...) en oportunidad de considerarse un tema conflictivo como las reformas al Código de Justicia Militar. Casella demostró ser un hábil negociador" (La Nación, 24 de Abril de 1983, pp. 1). A partir de esto, Casella podía ser un nexo entre los gremialistas y el peronismo, para llevar adelante la "normalización" del sindicalismo. Sin ninguna experiencia en el ámbito laboral "se entiende que la elección de su nombre se impuso por sus condiciones de político conciliador" (Clarín, 24 de abril de 1984, pp. 2).

Alfonsín le fijó tres objetivos al nuevo Ministro, "Alfonsín me dijo "¿Para qué quiero que seas Ministro? Para tres cosas (...) El primero fue más general, fue restablecer la comunicación gremial que había quedado interrumpido por el debate de la Ley Mucci. Primero, recuperar el diálogo. Segundo, representación en la OIT (enviar una buena delegación a la OIT). Y en tercer lugar, normalizar los

sindicatos. Porque en ese momento había 70 sindicatos que estaban intervenidos" (J.M. Casella, 2016).

Con estos objetivos, el Ministro se autoimpuso un tiempo: seis meses. "Yo en seis meses me voy. Porque en seis meses, o cumplí los objetivos o fracase, por un motivo o por otro, yo en seis meses me voy. Pactamos seis meses" (J.M. Casella, 2016). El diario *Clarín* también refleja esta situación con una nota titulada "¿Una gestión de transición?" (Clarín, 24 de abril de 1984), donde resalta "habría condicionado su aceptación (por Casella) de la cartera de Trabajo a su alejamiento del cargo una vez concluida la misión de colaborar en el reordenamiento sindical" (Clarín, 24 de abril de 1984, pp. 2).

De acuerdo a lo establecido por Casella, en octubre de 1984, y apenas seis meses y una semana, renunció al Ministerio. La salida, "no fue acordada. Porque él (Alfonsín) me dijo "yo te escucho, pero no consiento" cuando le dije a los seis meses. Y sé que no le gusto que yo me fuera a los seis meses. Era una decisión que yo tenía tomada" (J.M. Casella, 2016). En menos de 12 meses de gobierno, Alfonsín debía hacer otro cambio en Trabajo. No por una crisis, sino por una decisión personal del Ministro, que considera que su paso fue "exitoso en el sentido que se cumplieron los tres objetivos que se habían planteado" (J.M. Casella, 2016) y por tanto, era hora de dejar el cargo. El reemplazo no era fácil, debía buscar un ministro que puede sostener la situación de normalización que había logrado Casella.

Hugo Barrionuevo "era interventor en la CGT (...) cuando se hace la normalización sindical, se restituye la CGT, se hace el reordenamiento, Barrionuevo deja de ser interventor en la CGT y pasa a ser Ministro de Trabajo" (J.M. Casella, 2016). Barrionuevo, era un sindicalista (del Sindicato Argentino de Trabajadores de la Industria Fideera) que se desempeñaba como "delegado presidencial para normalización sindical" (Clarín, 22 de Abril de 1984, pp. 2). Según Pedro Trucco, "Barrionuevo tampoco era radical" (P. Trucco, 2016), y había sido "extraído por Alfonsín del grupo de "los 20" (Clarín, 23 de Abril de 1984, pp.11).

"Los 20" eran un grupo de 20 gremios que se declararon disidentes de la reunificación de la CGT en 1984, bajo la conducción de 4 secretarios generales, Ubaldini, del gremio de Cerveceros, Borda, del gremio del Caucho, Baldassini, de Correos y Triaca, de los Plásticos (Gordillo, 2013). La designación de Barrionuevo significó un gesto hacia el arco político, en este caso de continuidad en el proceso de consenso con los gremios, pero también de sostenimiento de la política iniciada por Casella, según entiende este mismo, "el ministerio de Barrionuevo que fue un ministerio de sostenimiento, de mantenimiento" (J.M. Casella, 2016). Alfonsín se aseguraba así, mantener el control político sobre el área, con un hombre leal a su proyecto, pero de extracción sindical. Esta decisión sostenía la política del gobierno en relación al sindicalismo, aun cuando se nombraba a un sindicalista en el cargo, pero

de extracción opositora a la CGT. El objetivo seguía siendo continuar con la normalización sindical, pero asegurar el proceso democrático.

No importa cómo fue ocurrió, lo que importa es seguir

Luego de la derrota en Senadores de la Ley Mucci, y de haber tenido tres ministros de trabajo en menos de doce meses, el gabinete de Alfonsín tuvo su primera crisis interna, en términos de tensión política ante un cambio de Ministros. Si bien, como ya se analizó, la muerte de Borrás y Carranza, significó un cisma, estas no fueron crisis en términos de tensión política, debido al carácter natural, e irremediable de estas situaciones. Bernardo Grinspun fue el tercer ministro en renunciar al Gabinete: siguiendo a Mucci y a Casella.

En febrero de 1985 el Presidente decidió un cambio en Economía. El cambio representó la primera crisis del gabinete: "el fin de la gestión económica del Dr. Bernardo Grinspun plantea la crisis ministerial más grave del actual Gobierno" afirmaba el diario *La Nación,* del 19 de febrero de 1985. Casella enmarca esta crisis a partir de entender que "no hubo reemplazos conflictivos en el gabinete, salvo el Grinspun por Sourrouille. Ese fue traumático, porque Grinspun había acompañado a Alfonsín desde el comienzo. Grinspun y el equipo de amigos de él" (J.M. Casella, 2016). La crisis tenía como condicionante general el hecho de que Alfonsín prescindía de uno de sus más fieles colaboradores. El diario *La Nación* concluye: "La decisión fue muy dura de tomar para el presidente" (*La Nación,* del 19 de Febrero de 1985, pp.1).

El diario *La Nación* del 19 de Febrero de 1985 establece varios motivos para entender la decisión de Alfonsín de cambiar su ministro de Economía: "Alfonsín llegó al conocimiento de que no podía continuar distrayendo atención y esfuerzos personal para la solución de disputas surgidas periódicamente entre las áreas de Bernardo Grinspun y Enrique García Vázquez (Presidente del Banco Central) (...); el convencimiento presidencial de que no se podía demorar más el momento de contar con una conducción económica homogénea" (*La Nación*, 19 de Febrero de 1985, pp. 1).

Casella entiende que la crisis también puede explicarse por las tensiones que existían en ese momento: "era evidente que había tensiones. Sourrouille estaba en la Secretaría de Planificación, y Grinspun era el Ministro de Economía. El Presidente del Banco Central era García Vázquez. Bernardo trató de aplicar en 1983 la política que él había aplicado en el '63 (...), el país había aprendido técnicas de defensa patrimonial que en el '63 no tenían. Entonces, Bernardo que era keynesiano, en el '63 había tenido éxito (...), impulsando el consumo por vía del aumento salarial. En el '83, estaba entrenada por los crecientes niveles de inflación y agarraba un mango y lo ponía en un plazo fijo. Entonces no tuvo el éxito. Eso lo fue deteriorando. No logró amortiguar la inflación. Y estaba Sourrouille, que era es un

excelente técnico...no, era un excelente economistas en términos teóricos y estaba elaborando el proyecto que después fue el Plan Austral. Entonces el gabinete del ´83 al '85, fue el gabinete trabajado por una infructuosa lucha para frenar la inflación. Ese era el problema del gabinete: inflación" (J.M. Casella, 2016).

La salida del Ministro de Economía, representaba un cambio en la dinámica del gabinete. Para Ezequiel Burgo, "«si hay un ministro político, éste es el Ministro de Economía»" (Burgo, 2011:17). La magnitud que se presenta cuando el presidente decide cambiar su ministro de Economía debe entenderse desde esta idea. No solo enviando un mensaje a los actores políticos, y estableciendo nuevas formas para llevar adelante su plan general, sino también al interior del gabinete, ya que un cambio en el manejo de la política económica, puede repercutir en la dinámica del gabinete.

Esto no sucedió en el caso del reemplazo de Grinspun, por Sourrouille, ya que Alfonsín decidió poner como nuevo Ministro a un técnico especializado, pero reconocido por la dirigencia del partido. Burgo plantea que Guido Di Tella, economista enrolado en el peronismo, resaltó la designación de Sourrouille "es un tecnócrata de primer nivel, y para colmo de virtudes no es radical" (Burgo, 2011: 85). De Riz y Feldman, entienden que la llegada del Sourrouille al gabinete representó una ruptura con la tradición del radicalismo "según la cual, la regla de oro para acceder a la gestión pública era la tradición dentro del partido" (De Riz y Feldman, 1989: 455). Esto ya había sido desechado con el nombramiento de Caputo en 1983.

Sourrouille tenía una larga experiencia como técnico, a partir de haber estudiado en Harvard, ser discípulo de los premios Nobel Ragnar Frisch y Richard Stone y haberse desempeñado en la CEPAL, el INDEC y la ONU (Clarín, 19 de Febrero de 1985, pp. 2). Varios de los entrevistados resaltan este perfil "técnico" de Sourrouille: "podía ser Ministro de Obras Públicas y Carranza de Economía o Viceversa. Con Sourrouille nunca tuve un problema (P. Trucco, 2016). "Tenía una visión seguramente un poco más actualizada" (A. Neri, 2016). "Sourrouille era un hombre...era más que un economista. Es un hombre con una visión global. El que sabe de economía, no sabe nada de economía. Tenía una visión global" (R. Alfonsín, 2016).

Sin embargo, para Burgo, "«suele decirse que los ministro de Economía son técnicos, algunos de ellos prestigioso, que actúan nada más en lo suyo. Muchos economistas se jactan de que así sea: ellos no están para hacer política sino para decirles a los políticos qué deben hacer con la economía». Muy pocas veces se ha visto un Ministerio de Economía puramente técnico" (Burgo, 2011: 17). Sourrouille podría ser un ejemplo. Más allá de esto, es innegable que el nuevo Ministro estaba comprometido con el proceso iniciado por Alfonsín, "es recomendable, sí o sí, sentirse atraído por la figura del Presidente ya que, probablemente, pase más tiempo con él que con su familia" remarca Burgo (Burgo, 2011: 17).

La primera crisis del gabinete de Alfonsín, denota varias cuestiones para este análisis. Primero el carácter político del Ministro de Economía. "El Ministro de Economía es siempre político", (Burgo, 2011: 17). Su carácter político, no se lo asigna el rol adquiera en lo personal, sino lo que representa institucionalmente. Sus decisiones, impronta y estilo, marcarán en gran medida la política económica del gobierno. Por otro lado, permiten ver el estilo del Presidente, quien reservaba para sí, decisiones importantes, no solo en lo personal, sino también en lo político, en este caso despedir a un amigo, y a la vez, Ministro de Economía. Por último, refuerza la idea de que Alfonsín, ante la necesidad de establecer cambios, prefería o gente de su confianza o técnicos especializados que asegurasen el desarrollo de la gestión. En este caso, optó por la segunda: "lo que trato de hacer mi padre es rodearse de personas que comprendían claramente lo que él creía que había que hacer y que luego se encargaran de la gestión, no? (R. Alfonsín, 2016).

La turbulenta gestión de Trabajo, con la derrota de Ley Mucci, el interregno normalizador de Casella y la vuelta del sindicalismo al Ministerio con Barrionuevo; la muerte de Borrás y su reemplazo de Carranza; y la crisis desatada por la renuncia de Grinspun, la llega de Sourrouille y el lanzamiento por este del Plan Austral, representan el fin de la primer etapa y el comiendo de la segunda. Casella establece que esta etapa se caracterizó por estar "con Sourrouille a la cabeza del mismo…" (J.M. Casella, 2016). Esta frase resume la importancia del Ministerio de Economía en relación del gabinete y de las etapas de análisis del mismo en función del Gobierno.

El futuro ya viene marchando

La segunda etapa, se corresponde con el proceso que inicia con el triunfo de las elecciones legislativas de 1985 y finaliza con la derrota en la provincia de Buenos Aires de 1987. Esta etapa denominada de "cambio autónomo" por Nosiglia, comienza en las elecciones legislativa de 1985, donde la UCR obtuvo el 43% de los votos a nivel nacional, logrando Alfonsín mantener su dominio en la Cámara de Diputados y comenzar el proceso de transformaciones más generales que se planteaba. El triunfo electoral, representó un voto de confianza al gobierno, a partir del proceso iniciado y de los cambios realizados sobre todo en materia económica a partir de marzo de ese año con el lanzamiento del Plan Austral, y el cambio de los pesos por australes.

En esta segunda etapa, se dan las grandes transformaciones que el alfonsinismo creía importantes, desde el traslado de la Capital a Viedma, los cambios en materia económica, las propuestas para la Consolidación de la Democracia, los cambios sociales con las leyes de Divorcio Vincular y Patria Potestad Compartida, el acuerdo con Chile por el Canal de Beagle, hasta las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida.

Para Nosiglia, en esta etapa "el alfonsinismo quiere llevar adelante los proyectos más centrales de la gestión de Alfonsín. Todo lo que significaron los cambios profundos en el gobierno de Alfonsín. Las grandes líneas del gobierno, lo que intento ser el alfonsinismo, desde Parque Norte en adelante" (E. Nosiglia, 2016). A partir de esto, la figura de Alfonsín cobró una fuerza importante, no solo dentro, sino también fuera del país, que le permitió redistribuir el poder interno para otros sectores, como ser la Junta Coordinadora Nacional (la Coordinadora).

Los cambios en esta etapa incluyen principalmente: en Defensa, la muerte de Carranza, el alejamiento por enfermedad de López y la llegada definitiva de Jaunarena, que ya fue analizado en el apartado anterior; la renuncia de Alconada Aramburu a Educación y Justicia, y su reemplazo por Rajneri; el alejamiento de Barrionuevo y la llegada de Alderete a Trabajo; el cambio de Neri por Storani en Acción Social y Salud; y, la entrada de la Coordinadora al Gabinete con la llegada de Trucco a Obras Públicas, y de Carlos Becerra en la Secretaría General.

Todos estos cambios, se enmarcan dentro de la misma visión esbozada por Nosiglia: el cambio autónomo, y el comienzo del Tercer Movimiento Histórico. El triunfo de 1985, convirtió a la UCR en un partido afianzado en el plano electoral nacional, derrotando dos veces en dos años al peronismo. "La UCR se había convertido en un partido "ómnibus", abierto a apoyos diversos y aún contradictorios" (De Riz y Feldman, 1989: 455). Desde el "Discurso de Parque Norte", donde Alfonsín planteó que "la U.C.R. está llamada a ser el partido de la convocatoria para el futuro y esto no es fruto de una casualidad (...), la historia le abre hoy la posibilidad de ser la fuerza aglutinante para la construcción del país nuevo, del país moderno. La U.C.R. está llamada a ser el partido de la convocatoria para el futuro y esto no es fruto de una casualidad", hasta la derrota de 1987, el alfonsinismo intentó construir una fuerza amplia y plural, que al igual que la UCR a principios de siglo y el peronismo en los '50, se convirtiera en una gran movimiento nacional, de cara al futuro para la construcción de "la Argentina moderna". Esta situación, no es ajena a la conformación del gabinete. El primer cambio de esta etapa, fue la salida de Neri del Ministerio de Acción Social y Salud, y la llegada de Conrado Storani. Para Neri, "yo no estaba de acuerdo, cuando él me habló, presenté la renuncia. Me llamó personalmente y me dijo que tenía que revisar algunas cosas, y que necesitaba el cargo, no me planteó como una imposición sino como algo a conversar entre nosotros y yo le dije enseguida que renunciaba con lo cual" (A. Neri, 2016). El pedido de renuncia puede entender desde dos aspectos. El primero, y como remarca Neri, "el fracaso de la ley sindical se complementaba con la democratización de las obras sociales, que es el 60% del poder político y económico del sindicalismo" (A. Neri, 2016). Aldo Neri, impulsaba esta idea, y por tanto, complicaba los planes del gobierno en relación al sindicalismo: "salía un ministro que con su proyecto era conflictivo con el sindicalismo y facilitaba la negociación pero eso no me lo dijo todo claramente lo hablamos después" (A. Neri,

2016). Neri, asimismo, impulsaba un cambio en la ley de medicamentos, que también fracasó por el lobby ejercido por los laboratorios.

Por otro lado, Conrado Storani, que era Secretario de Energía, "tenía dificultades, nunca conocí en detalles las propuestas y contrapuestas, para aceptar el Plan Houston" (A. Neri, 2016). El Plan Houston, era un plan por el cual el gobierno buscaba y licitaba capitales externos para lograr sortear el estado de quiebra de YPF y lograr el abastecimiento y reducir el déficit fiscal que generaba la compañía. El nombre responde a que dicho plan fue presentado en Houston, Texas-Estados Unidos, uno de los estados petroleros del ese país.

Entendido así, este cambio significaba un doble triunfo para el Alfonsín, "políticamente el enroque fue beneficio desde la coyuntura porque le liberaba la maniobrabilidad para el Plan Houston" (A. Neri, 2016) y le permitía reorganizar el importante Ministerio de Acción Social y Salud, destrabando la relación con los sindicatos y los laboratorios farmacéuticos. Neri, sin embargo, pasó a ocupar un área clave: fue nombrado presidente de la Comisión Nacional para el Desarrollo Patagónico, encargado del traslado de la Capital a Viedma.

Storani, "era un tipo muy importante en el partido, de Renovación y Cambio" (A. Neri, 2016), un hombre incondicional de Alfonsín, "Storani era otro, Conrado que era compañero de correrías. En el '72 la fórmula era Alfonsín-Storani" (P. Trucco, 2016). Su llegada al Gabinete de Ministros representaba una apertura para negociar con otros sectores, pero también una jerarquización de quienes lo habían acompañado desde los ´70. De esta manera, Alfonsín, redistribuía el poder gubernamental, para los propios, reforzando la idea del "cambio autónomo" que planteaba Nosiglia.

El otro cambio relevante, fue la muerte de Carranza, y el nombramiento de López en Defensa. Esto posibilitó la entrada de la Coordinadora en el Gobierno con un área clave: la Secretaría General de la Presidencia. Este cambio, se enlaza con la designación de Trucco, también de la Coordinadora en Obras Públicas. La Junta Coordinadora Nacional (JCN), "tendencia organizada en los años setenta por jóvenes provenientes de la dirigencia universitaria" (De Riz y Feldman, 1989: 458), era el grupo político de Alfonsín que ganaba espacio en RyC, pero también en el Gobierno. "Después de la interna contra Balbín, la fuerza de movilización de Alfonsín fue Franja Morada y Coordinadora en cuanto a la organización política" (P. Trucco, 2016).

La designación de Becerra, más allá de que la JCN ya contaba con cargos de Secretarios y Subsecretarios, representaba el ingreso de estos jóvenes a la discusión política institucional. La Secretaría General, no es "un Ministerio", aunque por la funciones de coordinar en gran medida el Gabinete, revista importancia en el análisis. Más aún, si entendemos que la designación de Becerra,

significaba un claro mensaje del Presidente, y una decisión institucional: abrir el juego a esos jóvenes que lo habían acompañado, y empezar un nuevo tiempo, sin depender tanto de la estructura partidaria. A esta designación, se suma el reemplazo de Tomassini por Pedro Trucco, en el "poderoso" Ministerio de Obras y Servicios Públicos. "Poderoso", en tanto, este Ministerio "representaba más de la mitad del presupuesto nacional" (R. Terragno, 2016).

El cambio en Obras Públicas explica la importancia que reviste ese Ministerio y la necesidad de Alfonsín, de tener un ministro político, por sobre un técnico. Tomassini era un técnico reconocido, mientras que Trucco, a parte de su formación profesional, era un cuadro político de la JCN, encabezada por Nosiglia y Becerra, dos de los principales allegados a Alfonsín.

Tomassini, dejaba el Ministerio en medio de un problema en Aerolíneas, "estaba la huelga de Aerolíneas (...) con presiones descomunales" (P. Trucco, 2016). Por otro lado, Trucco tenía diferencias con el Secretario de Transporte, de quién dependía (era de Director Nacional de Actividades Navieras), y pensaba renunciar. Ante esto, Alfonsín ganaba en dos sentidos: ponía un político, proveniente de "la Coordinadora", de confianza, en uno de los Ministerio claves para comenzar a pensar en una estrategia nacional de construcción política amplia; y por otro, reorganizaba el poder dentro del Gabinete, fortaleciendo a los propios y la idea de una construcción más del radicalismo, más proclive a los sectores de Línea Nacional. Trucco recuerda que Nosiglia antes de que le ofrecieran el cargo, le dijo "acá el presidente va a sacar al Ministro de Obras Públicas, hay una lista y estas vos, no se te va a ocurrir decirle que no" (P. Trucco, 2016). Asimismo, este Ministerio tenía por delante dos proyectos: las obras que iba a requerir el traslado de la Capital, y la reestructuración de las empresas públicas.

Pedro Trucco, tenía una larga militancia, ligada a Nosiglia y Becerra, "yo me afilie a la UCR el 12 de Septiembre de 1972 (...) empecé un poco antes, en los '70, (...) en Franja Morada, (...) lo conozco a Alfonsín en el '72, por Franja Morada y porque estaba en la Coordinadora. Yo estuve tercera/segunda línea de la Coordinadora. Lo conocimos a Alfonsín y bueno la interna contra Balbín la perdimos (la del '72), pero nos instalamos. Nos instalamos fuertemente en Córdoba, en Entre Ríos y acá en Buenos Aires y Mendoza (...), desde el año '72 Franja Morada ya estaba instalada (...) como brazo universitario de la Unión Cívica Radical,(...) instalada Franja Morada, y ahí la relación con Alfonsín se dio mucho más profunda y frecuente" (P. Trucco, 2016). Su designación responde por tanto, a la influencia que la JCN fue ganando en el gobierno, y a la decisión de Alfonsín, de avanzar en una construcción política en base a estos jóvenes.

El último cambio de esta etapa fue la salida de un histórico del gabinete, Carlos Alconada Aramburú, del Ministro de Educación y Justicia. Alconada era amigo personal de Alfonsín, un histórico del

radicalismo y uno de los habituales de las reuniones en la calle Santa Fe. Para junio de 1986, Alconada "habría planteada reiteradamente al primer mandatario su intención de dejar la cartera" (*Clarín*, 25 de junio de 1986, pp 7). Alfonsín, accedió a este pedido "al advertir el esfuerzo (de salud) que significó para el ministro mantenerse en el cargo" (Clarín, 25 de junio de 1986, pp. 2).

Con la renuncia de Alconada, Alfonsín tenía la posibilidad de nombrar en el cargo a un ministro que le permita continuar con su política de construcción plural. El primer nombre que sonó para el cargo, fue Fernando de la Rúa, líder de Línea Nacional. De la Rúa, negó esta posibilidad, "por las inconvenientes que plantea su alejamiento de la Cámara de Senadores". De la Rúa era senador por la Capital Federal, y debido a un "vacío jurídico" se complicaba su reemplazo. Esta situación, refuerza lo que plantean Altman y Castiglione y Amorím, de las relaciones que se establecen entre las designaciones en el gabinete y el parlamento. De la Rúa, era un buen nombre para el área de justicia, pero esto complicaba la estrategia del Presidente en el Senado.

El elegido fue Julio Rajneri. Su designación fue durante el marco de esta investigación una incógnita. Varios ministros entrevistados no aclararon la situación. Ideler Tonelli, al ser consultado, resumió "la verdad es que nunca me lo pregunte. Julio era dueño y director del diario (Río Negro) allá en el Sur. No sé qué habrá pasado, si Don Carlos se cansó, si Raúl vio la necesidad de una apertura por algún lado, no sé…" (I. Tonelli, 2016). Neri, fue más categórico: "entra, sin ser peyorativo, por la ventana" (A. Neri, 2016).

Rajneri, era radical, fundador del radicalismo en Río Negro, director del diario Río Negro y amigo personal de Alfonsín. Su designación se entiende a partir de la idea de estrategia presidencial. Alfonsín debía designar un Ministro de Justicia (y Educación) que tuviese su misma línea ideológica respecto de la política emprendida en materia de Derechos Humanos. En 1986, el gobierno afrontaba ciertos conflictos con los militares, a partir de sentencia del Juicio a las Juntas (de diciembre de 1985) y la cantidad de proceso iniciados contra militares, muchos en actividad. Defensa, el otro área importante, estaba cubierto por un incondicional, Jaunarena, quien reemplazó a López. Ahora debía nombrar a alguien, de igual confianza, en Justicia.

Nosiglia, aclaró esta designación: "Rajneri era muy amigo de Alfonsín de siempre. Además un tipo muy comprometido con la defensa de los derechos humanos. Muy comprometido. Yo te diría que juntos con *La Prensa,* de los únicos métodos comprometidos con la defensa de los Derechos Humanos (NdA: Rajneri era Director, y es dueño, del diario Río Negro) (...), Rajneri, era alguien que estaba muy comprometido con los derechos humanos y muy amigo de Alfonsín. Yo creo que Alfonsín lo pone en el Ministerio de Educación, porque reunía esas dos características principales: era un tipo con autoridad moral, y segundo porque era un tipo que venía de los medios" (E. Nosiglia, 2016).

El segundo aspecto que plantea Nosiglia, no es menos importante. “Nosotros teníamos dificultades crecientes con los medios de comunicación (...), acá había dos cosas: una creciente concentración de medios, con Clarín fundamentalmente, La Nación y todos los medios de acá de la Ciudad de Buenos Aires; y que él (Alfonsín) debía articular una cadena de medios del interior que fuera tan poderosa que pudiera contrarrestar a esa cadena. Eso incluía al Río Negro, La Voz del Interior, Los Andes, el diario de los García Hamilton de Tucumán...todo estos eran de origen radical” (E. Nosiglia, 2016). De esta forma, la designación de Rajneri revela la estrategia política del presidente en función de dos políticas centrales: la comunicación y la relación con los medios; y el traslado de la Capital a Viedma, en la provincia de donde Rajneri era oriundo, y cuyo proyecto de traslado había ayudado a redactar, junto con la posible reforma constitucional que se planteaba (Clarín, 25 de Junio 1986, pp. 7). Con esta designación, Alfonsín daba una clara muestra de proyecto político y demarcaba la construcción política a la que apuntaba.

El último cambio, que decidí incluir en esta etapa, es el del Ministro de Trabajo. A fines de marzo de 1987, Alfonsín resolvió cambiar a Hugo Barrionuevo y colocar allí a otro sindicalista, Carlos Alderete. Barrionuevo, se fue desgastando en función de las luchas obreras, los paros generales y la falta de apoyo de la CGT, hasta terminar renunciando a partir del fracaso de un paquete de leyes que no fueron aceptadas por las centrales obreras (Gordillo, 2013). Alfonsín, prosiguió con una estrategia de apertura hacia el movimiento sindical, y contradiciendo la tradición radical (De Riz y Feldman, 1989), de nombrar en el cargo a otro ministro sindical, pero sobre todo, no peronista. El acuerdo fue con el denominado grupo” de los “15” que llevó al Ministerio de Trabajo a Carlos Alderete” (Gordillo, 2013: 155). El grupo de los “15”, nucleaba a los sindicatos de las ramas de actividad más dinámicas de la económica de aquel momento, entre ellos el poderos Luz y Fuerza, de donde era Secretario General el nuevo Ministro.

La designación de Alderete es cuestionada por varios autores, e incluso por varios ex ministros. Para Neri, la designación respondió a la visión de un sector del gobierno respecto del sindicalismo, “que pensaban que tenían que conceder y eso terminó con Alderete como ministro de Trabajo” (A. Neri, 2016). Para Tonelli, Alderete era “un líder sindical, de las entrañas del sindicalismo”, por lo cual su designación marcaba la concesión del gobierno al sindicalismo. De Riz y Feldman, abonan esta teoría, al sostener que la designación de Alderete, “respondía al interés por parte del gobierno, de lograr un pacto social que facilitará la implementación de la política antiinflacionaria” (De Riz y Feldman, 1989: 458).

Algo semejante subraya Casella, para quién la designación de Alderete fue “un error grave, error que estuvo fundado en el tema del Tercer Movimiento Histórico, y la reelección. El objetivo del Tercer

Movimiento Histórico era lograr la reelección y conseguir el apoyo de un sector del peronismo y por eso se lo puso" (J.M. Casella, 2016). Este análisis, permite demostrar la idea aperturista del gobierno, en pos de conseguir apoyos de un sector del peronismo y sobre todo del peronismo sindical.

Para Casella, la "decisión muy errónea, que fue designarlo a Alderete Ministro de Trabajo", significó meter "al caballo de Troya, porque Alderete no tenía la menor solidaridad con Alfonsín, ni con el gobierno, sino que trabajaba como un especie de representante de la CGT dentro del gabinete" (J.M. Casella, 2016). Gordillo, en esta misma línea, sostiene que al designar a Alderete, el gobierno perdió "la posibilidad de avanzar en un debate profundo sobre la democratización (sindical)" (Gordillo, 2013: 155). Para la autora, "el gobierno no pudo imponer la agenda ni conseguir resultados, cediendo además a las presiones del sector más ligado al pasado burocrático y dictatorial, el grupo de los "15", al designar como Ministro de Trabajo a comienzos de 1987 a un referente de este sector" (Gordillo, 2013: 165). La misma apreciación hacían De Riz y Feldman en 1989: "Los 15 (...) buscaban obtener poder para poder librar las disputas internas dentro del sindicalismo y el control del Ministerio de Trabajo, en manos de Carlos Alderete (...) les aseguraba recursos estratégicos para el logro de objetivos" (De Riz y Feldman, 1989: 459). Vista así, la designación puede ser entendida como un retroceso y concesión del gobierno y un triunfo del sindicalismo.

Un detalle menor en una entrevista, revela otra historia que contradice todo lo anterior, e introduce un actor clave. Esta nueva visión revela dos cosas: la estrategia real del presidente, dentro de su visión de sumar; y el creciente poder que la Coordinadora había ganado para 1987. Pedro Trucco, deslizó en un pasaje de la entrevista, la afirmación por la cual la designación de Alderete "fue una fabricación con acuerdo de Alfonsín" (P. Trucco, 2016). La fabricación incluía a la Coordinadora, como actor central, y a Alfonsín avalando el acuerdo. El otro actor que figura en esa negociación es la Iglesia Católica argentina, en la figura, ni más ni menos, de Monseñor Raúl Primatesta, hombre fuerte de la Iglesia en los '80, y cardenal desde los '70.

El contexto de designación de Alderete fue determinante en la decisión. Ya en marzo de 1987, Alfonsín sabía del descontento de los sectores castrenses en actividad. A esta situación, más el desgaste de Barrionuevo por su falta de consenso en las leyes, se suma la llegada del Papa Juan Pablo II en los primeros días de abril de ese año, "venía el Papa y había que cambiar, el Gabinete tenía que tener una presencia peronista. Entonces hablando con Nosiglia, nosotros pensando que había que hablar con Iglesia y con el amigo del Papa que era, ni más ni menos, que el Cardenal Primatesta, que era un peronista típico, no? Para decirle, bueno porque no hacemos algo….nosotros para adentro del peronismo tenemos que ir con un tipo que no nos puedan decir que no, porque la más de la mitad del peronismo acompañaba a Rico" (P. Trucco, 2016).

Trucco no afirma, pero no niega, la participación de la Coordinadora. Lo dice al remarcar "yo hable con Primatesta, en secreto" (P. Trucco, 2016) y al reconocer la charla con Nosiglia. Institucionalmente Trucco era Ministro, pero políticamente representaba a los jóvenes de la Coordinadora.

El lugar de la Iglesia no es menor en este caso. Desde el comienzo de su gestión, Alfonsín tuvo una relación conflictiva con esta institución, por varios motivos: desde el Congreso Pedagógico Nacional, la famosa respuesta desde el púlpito o los debates por la Ley de Divorcio. Un gesto en favor de un pedido de la Iglesia, permitía atenuar esa relación, y allanaba el camino para que el gobierno pudiese llevar adelante determinadas políticas. Primatesta, no solo representaba a la Iglesia Católica argentina, "era íntimo amigo de Juan Pablo II. Se hablaban por teléfonos tres o cuatro veces por mes. Cuando le pregunta delante de Angeloz, que era el Gobernador de Córdoba, "Cardenal, cuando viene el Papa?", "no sé, en Córdoba da misa tal día de Abril", como diciendo me viene a ver a mí, que soy el amigo" (P. Trucco, 2016). Este mismo ex ministro afirma que en la elección de Alderete, "Primaste fue el que más o menos orientó. Era muy político. Muy vivo" (P. Trucco, 2016).

Entender la designación de Alderete desde esta idea, no representa una derrota del gobierno, sino un acuerdo más amplio con la Iglesia y el sindicalismo peronista, dos actores claves en un armado como el que se proponía el gobierno con el Tercer Movimiento Histórico. La designación de Alderete tiene varia aristas que analizar: la primera es el rol influyente de la Coordinadora, tanto dentro del gobierno, con el Presidente o sectores externos; por otro lado, la necesidad de acordar con "una pata peronista", para lograr la construcción del Tercer Movimiento Histórico; y por último, el rol de la Iglesia, tanto para negociar en favor del sindicalismo, como para construir junto con el gobierno. El gabinete se convirtió aquí como una moneda de cambio, cuyas designaciones permitían sumar actores al gobierno y construir una base más amplia.

Para terminar, es importante entender que los cambios en esta etapa responden mayoritariamente a la estrategia política del presidente de concentrar su poder y ejercer un control más fuerte, pero también de abrir el juego a actores diferentes, intentando equilibrar el poder federal y fortalecer la idea del Tercer Movimiento Histórico. Para comienzo de 1987, había en el gabinete, un ministro de Río Negro, donde se encontraba la futura Capital Federal (Rajneri); cuatro de la Capital Federal (Jaunarena, Sourrouille, Trucco y Caputo); uno de Córdoba (Storani); y dos de la provincia de Buenos Aires (Tróccoli y Barrionuevo).

Por otro lado, intentaba equilibrar el poder dentro del partido, sin perder de vista el objetivo de construir un movimiento más amplio. De los ocho ministros, cinco eran del alfonsinismo "duro" (Trucco de JNC; Caputo, Storani y Jaunarena de RyC, y Rajneri, del radicalismo clásico); un técnico (Sourrouille); uno de Línea Nacional (Tróccoli) y un sindicalista, de origen peronista (Barrionuevo o

Alderete). La idea de control del presidente, era clara. La mayoría de los ministros, responden a él. El fin de esta etapa, se caracteriza por la derrota de 1987 y el comienzo del fin del movimiento alfonsinista.

El gobierno en convocatoria: el gabinete de la derrota.

La última etapa, de los cambios consensuados en términos de Nosiglia, comienza con la caída de la UCR en las elecciones de 1987, y la pérdida de la provincia de Buenos Aires, junto a otros distritos. Comenzó así, el principio del fin para un gobierno que no lograba estabilizar la economía, y que tenía serias dificultades para llevar adelante su agenda de gobierno. Esta etapa, es quizás la peor en términos políticos, "el gobierno en convocatoria" afirma Nosiglia (E. Nosiglia, 2016), y se caracterizó por un andar errático, con un PJ fuerte y encolumnado detrás de una sola figura. La UCR, busco encolumnarse detrás de Alfonsín, a partir de "una reforma de la carta orgánica, que estableció la existencia de un presidente nato del partido. Cuando el radicalismo ocupa la presidencia de la República, el presidente de la República es el presidente nato del partido (...) Eso fue una decisión equivocada, el aparato partidario perdió independencia, y no se movió con velocidad y la eficiencia necesaria" afirma Casella (J.M. Casella, 2016). Esta situación llevó a que el partido se "disciplina bajo el liderazgo de Alfonsín pero su debilitamiento impactará también el partido (Ollier y Palumbo, 2016: 62).

La política emprendida durante esta etapa comprende, según De Riz, "un programa de reforma económica destinado a abrir la económica de forma gradual y ampliar sus márgenes de acción propios. Entre esas medidas, sancionadas o propuestas por el Congreso hacia fines de 1987, se encontraban: la ley de coparticipación federal; la política desregulatoria orientada a levantar los obstáculos legales a la inversión privada en áreas preservadas al Estado; modificación del sistema de promoción industrial destinada a morigerar los subsidios a empresas privadas; ajuste de tarifas públicas" (De Riz y Feldman, 1989: 461). El gobierno chocó de frente en el Congreso con el PJ en varias de ellas, como en la venta del 40% de Aerolíneas Argentinas (De Riz y Feldman, 1989: 461). "Tanto ENTEL como SAS son rechazadas por el Senado, con un discurso del Senador Eduardo Menem (PJ), que decía que no quería vender las empresas para no comprometer el futuro económico de nuestros hijos, y de los hijos de nuestro hijos" (P. Trucco, 2016).

La última etapa del gobierno de Alfonsín, tiene como característica central ser de mayor apertura, en la búsqueda de consenso que le permitan lograr gobernabilidad y terminar el mandato presidencial. Sin embargo, la designación de ministros no se correspondió con esta estrategia. El "cambio consensuado", no incluía hombres de otros sectores en las primeras líneas del Gobierno. Luego de la

derrota en las elecciones legislativas de 1987, el presidente decidió cerrar filas y reformar su gabinete con ministros con peso político propio y que fueran al mismo tiempo leales.

Desde el día siguiente de las elecciones, los diarios hablaban de una crisis en el gabinete y de inminentes cambios (Clarín y La Nación, 7 y 8 de septiembre de 1987). El estilo del Presidente, da cuenta de la reserva de algunas decisiones. En lugar de anunciar cambios, Alfonsín, anunciaba continuidades. Los primeros dos confirmados en el "nuevo" gabinete, fueron Caputo (Canciller) y Sourrouille, uno de los más criticados, incluso por varios radicales. "Tenemos que cambiar el Ministro de Economía, sino entendemos ese mensaje", le reclamó Nosiglia a Alfonsín, el mismo día de la elecciones (E. Nosiglia, 2016). Con estas dos confirmaciones, Alfonsín primero, mantenía la línea en materia de política exterior, que había logrado buenos resultados. En segundo lugar, sostenía su plan económico, el Plan Primavera, y su negociación en relación a la deuda externa con los organismos internacionales.

El tercer confirmado, fue Horacio Jaunarena en Defensa. Esta área ya había sufrido suficientes cambios por razones naturales. La gestión de Jaunarena era buena, incluso a pesar de la sanción de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida y el levantamiento carapintada de abril de 1987.

Los cambios que se dieron, fueron más de tinte político que técnico. Los tres confirmados, si bien eran políticos, también tenían un aspecto técnico dentro de sus áreas. Los cambios políticos comenzaron por Tróccoli, reemplazado por Enrique "Coty" Nosiglia, en Interior. Este último era uno de los jóvenes dirigentes de la Junta Coordinadora Nacional.

Hasta el 12 de junio, Tróccoli era confirmado. Nosiglia aclara que "a los dos días (de las elecciones) me llama y me dice: tenés que ser Ministro del Interior. Yo le dije no" (E. Nosiglia, 2016). El diario *La Nación* del 14 de Septiembre de 1984, señala que "la cartera del Interior fue ofrecida al dirigente Enrique Nosiglia" (La Nación, 1 4 de Septiembre, pp. 1). Esta designación representaba la decisión de Alfonsín "de institucionalizar y colocar en la superficie de la políticas" (Clarín, 15 de Septiembre de 1987). Nosiglia afirma esta hipótesis: "yo no quería estar en la gestión...digamos...Alfonsín entendió que era necesario que esté yo ahí y fui al gabinete. Me tuve que desprender de cosas que en las que era muy eficiente, la relación con...pero las institucionalizo. De alguna manera yo cumplía esa tarea y Alfonsín dijo "mira vos tenés que institucionalizar, porque esto es así, es necesario que sea así, es más transparente" (E. Nosiglia, 2016).

Este cambio se sumó a la salida de Rajneri, quien renunció al cargo "verbalmente (...) el lunes 7 (de Septiembre)" (Clarín, 13 de Septiembre de 1987); y el reemplazo de Storani. Rajneri, fue reemplazado en Educación y Justicia, por Jorge Sabato, un histórico de RyC y cercano al canciller Caputo,

fortaleciendo su influencia. Storani, fue reemplazado por Ricardo Barrios Arrechea, Gobernador de Misiones desde 1983, fundador en esa provincia de RyC y vicepresidente segundo del partido a nivel nacional. Este hecho no es menor: Alfonsín privilegiaba a su sector: con Caputo ganando terreno, y fortalecía la presencia del partido con Barrios Arrechea y Nosiglia.

Dos cambios son significativos. El primero, la renuncia de Alderete a los pocos días de la derrota, pero sobre todo luego de la confirmación de Sourrouille, con quién se encontraba enfrentado por la política económica. Dos cuestiones se cruzan aquí. Primero, la decisión de Alfonsín de un gabinete "homogéneamente radical" (Clarín, 12 de Septiembre de 1987, pp.2). Por otro, la decisión del grupo de "15" de "iniciar una nueva ofensiva contra el plan económico del gobierno" (Clarín, 12 de Septiembre de 1987, pp. 2). "Me fui por lealtad al movimiento obrero" declaró a Clarín, Alderete (Clarín, 16 de Septiembre de 1987, pp. 4). Alderete fue reemplazado por Ideler Tonelli, un radical frondizista de la provincia de Buenos Aires.

Tres motivos explican la designación de Tonelli en un área, que reconoce, no conocía, "yo ni gremiales leo porque me aburre" (I. Tonelli, 2016). La primera razón, era producir una "ruptura con la idea corporativista que había transmitido en esa cartera la gestión (...) de Alderete" (La Nación, 17 de Septiembre de 1987, pp. 12). La segunda, "llevar desde el campo tranquilidad al ministro Sourrouille" (La Nación, 17 de Septiembre de 1987, pp. 12). Y por último, "para que haga uso del sentido común y de la eficacia con la cual había resultado de tanta utilidad el Gobierno (era Secretario de Justicia)" (La Nación, 17 de Septiembre de 1987, pp. 12).

El otro cambio significativo en términos políticos, fue la salida de Trucco, de "la Coordinadora", del Ministerio de Obras y Servicio Públicos, y su reemplazo por Rodolfo Terragno, un académico con trayectoria internacional y con una visión clara de lo que había que hacer en varias áreas. Terragno resalta "a él (Alfonsín) no le importó que yo no estuviera afiliado a la UCR. Tenía un espíritu amplio. En octubre de 1987 él me hizo ministro de Obras y Servicios Públicos y presidente del Directorio de Empresas Públicas (...) Alfonsín me dijo entonces que yo debía empezar a hacer algo de lo que había propuesto en mi libro (La Argentina del Siglo 21)" (R. Terragno, 2016). Con Terragno, Alfonsín buscaba oxigenar el gabinete, y establecer una política de modernización de la estructura de servicios públicos, a partir de los lineamientos que el nuevo ministro desarrollaba en sus investigaciones.

El último gabinete de Alfonsín tiene varias características. La primera el carácter homogéneo, todos eran radicales o filo-radicales. Tonelli, era radical de la UCRI y se define como "no peronista": "yo era no peronista" (I. Tonelli, 2016). Terragno, concluye "algunos éramos independientes en el sentido de que no militábamos en ningún partido, pero en general teníamos una comunión de ideas con el radicalismo" (R. Terragno, 2016). Contrariamente a esto, muchos analistas, entendían que no era un

gabinete homogéneo "por las notorias (...) discrepancias" (*La Nación,* 16 de Septiembre, pp. 1). La homogeneidad, no contradice estas discrepancias, y responde a la "comunión de ideas" en relación proyecto alfonsinista planteada por Terragno.

Otra característica central es la presencia partidaria. Nosiglia y Barrios Arrechea, eran dos figuras importantes de la estructura partidaria. Caputo también había ganado influencia y notoriedad dentro del radicalismo. "La presencia partidaria se fortaleció con la conformación del actual Gabinete" concluye *La Nación* (*La Nación,* 16 de Septiembre de 1987, pp.1). Alfonsín, buscó fortalecer su gobierno, a partir del armado partidario, asegurando el respaldo de la UCR a su gobierno y evitando confrontar con su partido. Es notorio el equilibrio de poder que Alfonsín buscaba, ganando así un lugar central en el tramo final del gobierno, como lo hizo durante todo el gobierno.

La salida de Trucco, fue compensada con el ingreso de Nosiglia, ambos de la Coordinadora, y de Capital Federal. La renuncia de Storani, fue salda con un hombre del interior, Barrios Arrechea. Ambos eran de RyC y figuras relevantes dentro del radicalismo. Los cambios, escondían cierta continuidad en la composición del gobierno. La provincia de Buenos Aires, mantuvo su lugar: Tróccoli de ese distrito, fue cambiado por Nosiglia de Capital Federal, pero la incorporación de Tonelli, saldo esa situación. Dos situaciones cambiaron el statu quo del gabinete: un hombre de los medios, y cercano a Alfonsín, como Rajneri, fue reemplazado por Sabato, un académico, contrario a la Iglesia. Esta institución se vio fuertemente perjudicada, Alderete dejó el gabinete, y en Educación nombraron a un ateo confeso como Sabato. La otra situación que modificó el statu quo, fue la incorporación de Terragno, que reforzó la presencia de hombres cercanos a Alfonsín, en detrimento de otras líneas internas. Línea Nacional, se quedó sin presencia en el gabinete, pero retenía su influencia en las cámaras.

El gabinete surgido de la derrota de 1987, fue también un "gabinete de transición" según Álvarez Guerrero (*Clarín*, 12 de Septiembre de 1987). La idea de transición pensada en función de no ser un gabinete definitivo. *La Nación* plantea la idea de "un equipo de primavera", en referencia a la tradición "política italiana que han llevado más de una vez a sus dirigentes a formar gobierno de implícita provisionalidad, cuando se han hallado entre dos crisis" (*La Nación,* 16 de Septiembre de 1987, pp. 2). Sin saberlo, este gabinete inició la transición que llevó al traspaso de mando anticipado en julio de 1989. Fue "el gobierno en convocatoria" que resumió Nosiglia. Un gabinete que no logró llevar adelante las políticas planteadas, que confrontó con el PJ, que no consiguió frenar la inflación y que terminó en otra crisis producto de una nueva derrota, la de las elecciones presidenciales de 1989. Fue también el gabinete de la transición democrática, entre un régimen tambaleante y su consolidación definitiva, cuando luego de tres alzamientos militares consecutivos, logró entregar el poder a otro presidente electo en elecciones libres.

Cada una de estas tres etapas permite analizar los cambios y mutaciones que sufrió el gabinete en función de dos variables: las políticas a desarrollar y la estrategia del presidente para implementar esas políticas. Cada cambio y nueva designación, representó un gesto, pero también una decisión del presidente respecto de los actores políticos, y da cuenta de su estilo y forma de conducción.

Capítulo V: El estilo lo es todo

"Iniciamos una etapa que sin duda será difícil, porque tenemos todos, la enorme responsabilidad de asegurar hoy, y para los tiempos, la democracia y el respeto por la dignidad del hombre en la tierra argentina".
(Raúl Alfonsín, 10 de diciembre de 1983).

La visión del conjunto por sobre las partes

Más allá de las designaciones originales, y de las trayectorias de los nuevos ministros, es importante analizar, para entender el funcionamiento del Gabinete, el estilo del Presidente y ver el sistema de toma de decisiones. Estas dos dimensiones serán, sin duda, centrales para comprender también los cambios de ministros o bien sus continuidades, la implementación de determinadas políticas públicas y el rol del gabinete en relación de la toma de decisiones y su influencia sobre el presidente. Fabbrini establece que analizar el rol del líder en el sistema de gobierno, debe incluir más allá de sus características, la función que cumple en el sistema formalizado. El presidencialismo argentino se caracteriza por un fuerte rasgo centralista, que otorga al presidente un rol preponderante, no solo por sus poderes dentro del Poder Ejecutivo, sino por su capacidad de iniciativas legislativas y su poder de veto, en relación al Poder Legislativo. Este tipo de análisis, es el que demarca el institucionalismo, si se comprende el rol institucional y las responsabilidades de gobierno que el presidente desarrolla (Fabbrini, 2009).

El primer aspecto sobresaliente que complementa este análisis, es la visión y concepción personalista del poder que ha dominado a la política nacional. Por tanto, el armado del gabinete, en función de la implementación de políticas públicas, lleva a una relación con las trayectorias personales de quienes ocuparon esos cargos, pero también con la percepción personalista del poder presidencial. Así, la designación de determinados Ministros (Borrás, Neri, Carranza o Grinspun) guarda relación con las posibilidades de estos perfiles en función del desarrollo de políticas por razones diferenciadas, pero que guardan relación entre sí. La confianza del presidente en ellos para encomendarles esa tarea; y la preparación de cada uno de ellos para esas áreas.

Borrás es quizás el caso más complejo. Su experiencia no estaba ligado al manejo de la Defensa Nacional, aunque sí al manejo político que podía hacer de ese área "Borrás era un hombre de consulta permanente (...) eran personalidades muy importantes en aquella gestión" (R. Alfonsín, 2016). Alfonsín, era un líder investido con el poder decisional propio del presidente, pero que hacía uso de

ese poder, convirtiéndolo en un liderazgo fuerte. El liderazgo fuerte es esa relación de poder "que se activa para solución de un determinado problema" (Fabbrini, 2009: 24).

Sin embargo, y más allá de la confianza que depositaba en determinados hombres, "el presidente es un primero sin iguales" en relación a su gabinete (Fabbrini, 2009: 34). Esta situación es una de características que asigna un rol central al presidente, por sobre los ministros.

Estas consideraciones, demarcan la relación que se establece entre el presidente y sus ministros. Esta relación era particular, en función de inaugurar un nuevo tiempo democrático. La tarea de llevar adelante un gobierno inaugural de un proceso democrático conlleva a dos lógicas diferenciadas, según marca Portantiero, "1) gobernar, esto es, diferenciarse de sus adversarios; 2) acordar, con la oposición política y con los principales actores sociales, las bases compartidas de un nuevo sistema" (Portantiero, 1987: 277). Todo esto impacta en el proceso decisional para gobernar, pero también, en la lógica de designación de ministros, que respondió en gran medida a esta circunstancia: gobernar, a diferencia del proceso anterior, comprende llevar adelante cursos de acción, políticas y programas que apunten en ese sentido, para recuperar el rol central del Estado (democrático) como actor del proceso social y por otro lado acordar con otros actores las bases del sistema.

La decisión primordial de Alfonsín, como actor racional del sistema político, fue elegir hombres que llevasen adelante la función pública con un cúmulo de valores que él consideraba básico. El propio Grinspun, resumió esto en un frase sobre los principios que guiaban a la administración alfonsinista "hemos sido elegidos para gobernar y no para concertar" (Portantiero, 1987: 289). La idea era gobernar, más allá de acuerdo puntuales. El énfasis estaba puesto en el acto mismo de gobernar. Esto revela también, el carácter decidido del presidente para llevar adelante su gestión, que le era transmitido al gabinete. "La personalidad y el liderazgo fuerte de Alfonsín, que era más mucho abierto que Yrigoyen, entonces eso hacía que se conviviera porque las diferencias no fueron iniciales" (A. Neri, 2016). Para este ex Ministro, "el estilo del liderazgo hace un poco el perfil del conjunto" (A. Neri, 2016). Al comienzo de su mandato, Alfonsín bregó por unidad del gabinete, más aún si entendemos que muchos de sus ministros, venían trabajando juntos desde hacía varios años.

El estilo presidencial de Alfonsín, suma también una característica particular: sumar especialista y técnicos a la gestión y delegar en ellos la responsabilidad de la administración diaria. La idea de nombrar ministros especializados, responde incluso a la necesidad de que estos le den una impronta personal a las áreas, "lo que trato de hacer mi padre es rodearse de personas que comprendían claramente lo que él creía que había que hacer y que luego se encargaran de la gestión" (R. Alfonsín, 2016). La delegación, era siempre bajo la atenta mirada del presidente quien tenía una forma de ejercicio del poder, donde él ocupaba el rol central. Ricardo Alfonsín, establece que "era una hombre

que delegaba mucho no solo con todos los sectores del gobierno, sino también del partido antes de tomar una decisión" (R. Alfonsín, 2016).

Un tema central, pueden ser las decisiones tomadas en Defensa. Jaunarena deja en claro este tipo de ejercicio del poder: "Alfonsín había querido sacar de él en términos personales, el tema de la Defensa. Que era un tema muy complejo. Él ya había tomado una postura, había definido los tres niveles de responsabilidad a partir de octubre. Y quería ese tema fuera atendido exclusivamente por quién iba a ser el Ministro, se lo señalo a Pugliese en primer término. Así los focos se dirigen a Juan Carlos y no él" (H. Jaunarena, 2016). Esto demuestra la estrategia de sacar el foco de determinados temas de su persona, y darle el rol central al Ministro. Algo parecido se dio en el caso de Dante Caputo, al frente de Relaciones Internacionales y Culto, quien si bien pertenecía a la facción del presidente (Renovación y Cambio), también era un técnico especializado en la materia, quien le podía imprimir una impronta propia a la cartera, evitando que fuera la figura del Presidente quien ejerciera ese rol.

Sin embargo, el rol del presidente dentro el gabinete, como así también dentro de su partido, fue central y de desempate entre las diferentes vertientes internas. "Las decisiones tenía que tomarlas él, era muy abierto a escuchar opiniones distintas" (A. Neri, 2016). "El gobierno de Alfonsín era un de liderazgo absoluto. No era compartido su liderazgo. Era Alfonsín. Había tensiones, como en todo. Competencias" (E. Nosiglia, 2016). Esta situación le otorgaba un rol preponderante para centralizar y personalizar la toma de decisiones, evitando así que un sector partidario o del gabinete pudiese desafiar este poder o incluso imponerle ministros o decisiones políticas.

El poder del presidente era absoluto e indiscutido, y este "no resignaba ni control dentro del gabinete, ni control dentro del partido" (De Riz, 2006: 454). En esta línea, Casella establece que "Alfonsín llegaba a la Casa Rosada, en mi experiencia personal, a las 8.30 de la mañana. Y a las 9 am, sonaba el teléfono para ver si estabas en el Ministerio. Yo conocía a Alfonsín de tanto años que sabía que iba a hacer eso (...) Alfonsín trataba de hacer un seguimiento personalizado de cada ministerio" (J.M. Casella, 2016).

Por el contrario, la seguridad de Alfonsín no evitó que entregue lugares claves a dirigentes del partido, como Storani, Tróccoli o Borrás, que llevaron a que las decisiones que este tomaba, incluso aquellas más complejas, fueran acompañadas por el partido, con mayoría en Diputados, despolitizando así muchas de las "políticas a implementar", pero restaba, como marca De Riz, capacidad de maniobra a los dirigentes. Aldo Neri, concluye "Alfonsín apostaba varias mesas. No tenía un grupo exclusivo, tenía sí confianza si más en determinada personas o funcionarios" (A. Neri, 2016).

El estilo del presidente, jugaba sobre esto un rol central, y era importante en la toma de decisiones y en el lugar que el gabinete ocupaba aquí. Puede darse el caso de presidentes que toman decisiones, sin tener presente a los Ministros intervinientes. Como veíamos en los capítulos anteriores, el estilo radial, puede convivir con la división de iguales tareas a diferentes ministros, como el caso de Roosevelt. Los ex Ministros consultados, niegan este tipo de relación y de estilo decisional. "Alfonsín escuchaba. En mi experiencia, escuchaba. La Ley de Normalización Sindical nosotros lo convencimos a Alfonsín que tenían que impulsarla y fue un éxito. Alfonsín escucho" (J.M. Casella, 2016). "Él consultaba, consultaba. Era abierto a la consulta, consultaba mucho Alfonsín" (E. Nosiglia, 2016). En esta línea, Aldo Neri afirma "muy abierto, muy receptor, si bien las decisiones tenía que tomarlas él, era muy abierto a escuchar opiniones distintas. Yo tengo un recuerdo muy bueno del clima general que se convivía entre funcionarios, había una confianza aún con las diferencias que teníamos" (A. 2016).

A partir del estilo presidencial, se establecía un tipo de relación informal con sus Ministros. "Alfonsín fue un excelente jefe...celoso. En el sentido de que quería estar enterado de todo. No le gustaba que tomes decisiones sin consultarlo. En ese sentido celoso. No celoso de si uno aparecía en televisión o una cosa de esas. Celoso en cuanto los contenidos" (J.M. Casella, 2016). "Muy demandante. No había sábado, domingo. Era 24 x 24. Cuando era Ministro del Interior, era online todo el día (...) pero era abierto. Te podías pelear discutiendo con Alfonsín, pero si vos tenías razón después te terminaba dando la razón" (E. Nosiglia, 2016). Neri afirma este tipo de relación, "Alfonsín establecía una relación de cotidianidad, nosotros íbamos mucho a Casa Rosada o a Olivos a reunirnos, siempre más que Gabinete pleno pero eran reuniones parciales pero en grupo además de las individuales, reservadas que tuvo no solo con nosotros sino con gente del interior, gobernadores, etc" (A. Neri, de 2016).

De los testimonios recogidos, uno tiene especial importancia. Horacio Jaunarena, fue Ministro de Defensa de tres de los seis gobiernos democráticos desde 1983: Alfonsín, De la Rúa y Duhalde. Este ministro resalta el tipo de liderazgo de Alfonsín, al remarcar "Alfonsín tenía una enorme virtud, que era que te hacía sentir parte de la empresa titánica de consolidar la democracia en Argentina. Además tenía la virtud de que te hacía sentir que vos eras imprescindibles en ese tiempo. Y además que tenías que comprenderlo, porque Alfonsín, yo tomaba el ejemplo del pastor que cuida las ovejas, que deja el rebaño un ratito para ir a buscar a aquella oveja que está lejos y que está sola (...) Alfonsín era un constructor de consensos más allá del partido (...) era constructor de consenso y un hombre que te hacía sentir que si no estás vos el problema es muy serio" (H. Jaunarena, 2016).

Este estilo personal del presidente, infundía confianza en los Ministros. Trucco resalta este rasgo, Alfonsín era "muy abierto. Totalmente. Lo único que me dijo fue hacete un holding para ordenar esto.

Pero no me dijo quiero esto, aquello. Totalmente abierto (...) yo no puedo decir que Alfonsín me haya insistido en nada. Total libertad para trabajar. Gaucho además, de darte consejos" (P. Trucco, 2016). Esto no quita su visión verticalista del poder, Terragno resumen "tenía una clara idea de la verticalidad. Yo le planteé, y él estuvo de acuerdo, que en mi área el que debía tomar las decisiones era el ministro, y que si el ministro no servía, él tenía que reemplazarlo. Pero que mientras tanto no podía haber doble comando. Él avaló decisiones mías, tomadas sin consulta previa, sobre temas muy importantes. Por supuesto, no porque fuera yo, sino porque él sabía delegar y, sin duda, hubo varios ministros que gozaron de la misma libertad de acción. Pero todos estábamos bajo su incuestionable liderazgo" (R. Terragno, 2016).

El componente personal, y democrático en caso de Alfonsín, también estaba presente en la relación con su gabinete "tiene un componente importante de humanidad y lo que lo trasmite a la gente (...) Podía convivir con los que habían (...) fue amigo, en el fondo, del país" (A. Neri, 2016). Alfonsín como jefe, resalta Trucco, era "cálido, cálido. Buen amigo. De códigos. Muy respetuoso, cálido, divertido, tenía buen sentido del humor (...) La relación personal con él era muy familiar. Yo iba todos los sábados a Olivos y los domingos a la mañana. Yo me había separado durante el Ministerio y vivía solo en un departamento. Y los fines de semana eran crudos (...) los domingo no sabía qué hacer. Entonces iba a la mañana, charlábamos, con otros también. Nada exclusivo" (P. Trucco, 2016).

"Alfonsín era muy considerado, muy respetuoso, muy afectuoso. Buena persona. No transmitía imposiciones. Sino en todo caso transmitía su opinión tipo decisión, pero no de manera imperativa. De modo que uno lo podía discutir. Y así yo lo he hecho. Creo que los demás también. Muy respetuoso Raúl. Además estábamos todos tan de acuerdo con las políticas que llevaba, que teníamos cierto orgullo de colaborar con él "concluye Tonelli (I. Tonelli, 2016). Alfonsín otorgaba un lugar preponderante a su gabinete, los recibía y escuchaba, incluso fuera de la agenda oficial. Rodolfo Terragno, da cuenta de esta situación "constantemente (atendía a los Ministro), con gran deferencia. Él conquistaba ese liderazgo cada día y con cada uno, a través de la consideración y el afecto. Nos trataba a todos de usted (salvo a Ideler Tonelli, Ministro de Trabajo y amigo de la juventud) y nosotros le decíamos Presidente. Pero esas formas no imponían lejanía. Hay veces que el tuteo es hipócrita. El usted de Alfonsín tenía por detrás de su sinceridad y cariño" (R. Terragno, 2016).

El componente personal juega incluso un rol central en las designaciones. Alfonsín recurría a ese estilo propio para convencer a propios y ajenos, que lo acompañen. Tonelli recuerda que ante su negativa para ir al gabinete, Alfonsín lo persuadió con "bueno, si no queres acompañarme", logrando que acepte el Ministerio de Trabajo (I. Tonelli, 2016). Algo semejante resalta Nosiglia, al ofrecerle "ser Ministro del Interior. Yo le dije no. Me dice "Vos no me podes contestar eso a mí, que soy tu amigo. Tenes que aceptar". Y bueh...le pude contestar eso. Y chau a la mierda, se terminó" (E. a

Nosiglia, 2016). A pesar de su estilo abierto, era un hombre de tomar fuerte decisiones y lograr imponerlas, aún contra la negativa de los propios interesados, como plantean ambos ministros. Terragno, concluye que "siempre las decisiones finales de un gobierno las toma el Presidente, pero Alfonsín era todo lo contrario de un Presidente inseguro y dubitativo" (R. Terragno, 2016).

A pesar de su estilo abierto, y plural, de ser un hombre que consultaba y delegaba en sus ministros, para comprender el funcionamiento del gabinete, debemos pensar en el rol que ocupaba este en la toma de decisiones fundamentales, como una herramienta para el funcionamiento como cuerpo colectivo. El rasgo central de esta idea, son las reuniones de gabinete. Dos opciones pueden darse, un estilo que abogue por la idea "asambleísta" (Fabbrini, 2009), con reuniones periódicas y donde se discutan todos los temas; o bien un estilo centralizado y radial, donde el presidente decida por fuera del gabinete y donde puede haber otros grupos que intervengan en la toma de decisiones.

Alfonsín, tamizaba con su estilo personal cercano y sin distinciones, las decisiones inconsultas que tomaba. La confianza que delegaba en los ministros, era su forma de darles lugar en el proceso de toma de decisiones, más allá de las consultas que hacía a los miembros del gabinete. Las grandes decisiones, pasaban por otro lado. El gabinete era la caja de resonancia de esas decisiones, y los ministros su principales ejecutores.

La mesa chica: el Gabinete y el estilo radial del Presidente

La relación entre los presidentes y los gabinetes, dependen en gran medida de la forma en que el primero decida relacionarse con el segundo, y el lugar que el presidente le atribuya al gabinete en la tarea de gobernar. Alfonsín, quedó demostrado, era un presidente que delegaba y que consultaba a sus Ministros las decisiones. Esto no quita, que su estilo excluía al gabinete, como órgano rector de las decisiones, Alfonsín estableció una lógica de delegación y control por sobre sus ministros. Sin dudas, que por las características de su liderazgo, la forma de acceso al poder, los resultados electorales obtenidos, su figura era central tanto en el gobierno, como en el partido. Su liderazgo era indiscutido, e incluso trascendía los límites partidarios o institucionales.

El rol presidencial, derivó en una relación personalizada con cada ministro, evitando las reuniones plenarias y siendo este quien trataba con cada ministros por separado (De Luca, 2011: 33). Esta situación, contradice el rol de un gabinete presente en la toma de decisiones. Aldo Neri afirma "en general nos reunía en grupos (...), por lo general era por temas. Por ejemplo para discutir el tema del sindicalismo y la coyuntura nos reunió a mí, a Barrionuevo, a Tróccoli en Chapadmalal dos días con funcionarios" (A. Neri, 2016). Nosiglia reafirma este tipo de relación: "había reuniones de gabinete

económico-social. Había funcionamientos que no eran estrictamente de gabinete, pero había funcionamiento en los cuales áreas del gabinete se juntaban entre sí para analizar distintas decisiones de gestión. Se reunían Economía y Acción Social. No había reuniones plenarias de Ministros, eso no. Muy excepcionalmente" (E. Nosiglia. 2016)

Para Casella, este tipo de liderazgo y relación con el gabinete, tiene un origen en la visión de Alfonsín. "Había circunstancialmente reuniones de gabinete, no era que todos los jueves había reunión de gabinete. Alfonsín convocada cuando le parecía que había que convocar. Creo que Alfonsín no tenía demasiado gusto por las reuniones grandes de gabinete, le parecían improductivas. Y en realidad son improductivas. Si vos juntas a los Ministros, Secretarios y Subsecretarios, en total tener 50 personas. Un *petit* parlamento. Y podes estar reunido 3, 4, 5, horas, es difícil desarrollar todos los temas (...), es muy difícil debatir en un conjunto humanos tan grande (...), Alfonsín era un tipo de conversación, más bien, mano a mano" (J.M Casella, 2016). Para Tonelli, esto no es puramente exclusivo de Alfonsín "Raúl le gustaba el mano a mano. A los políticos argentinos en general les gusta el mano a mano" (I. Tonelli, 2016).

Esta lógica de funcionamiento, reafirma la idea de De Luca de conducción radial. "El estilo de conducción de Alfonsín era por grupos radiales, él escuchaba a todos pero preguntando a distintos interlocutores, sean dos o 20 depende el tema, no era muy formal ni sistemática hacer una reunión cada 15 días de Gabinete y discutir. No. Era no solo de consultas individuales sino también grupales depende el tema" (A. Neri, 2016). Jaunarena, afirma esta misma idea, "Alfonsín tenía un sistema radial de toma de decisiones. Por una parte reuniones de gabinete había pocas, no era la costumbre. Yo fui ministro de tres gobiernos, y el que menos tenía reuniones de Gabinete era Alfonsín. Y él decidía, la toma de decisiones la hacía en contacto con las personas que tenían responsabilidad sobre determinadas áreas, por fuera del gabinete. Por ejemplo, decisiones como el tema de la Capital en el Sur, no se discutió en gabinete. Se tomó fuera del gabinete" (H. Jaunarena, 2016).

Terragno, uno de los últimos en sumarse, también resalta este estilo, que fue constante durante el gobierno "Alfonsín tenía, hasta cierto punto, lo que él llamaba "un estilo radial": trataba separadamente con los ministros, con cada uno sobre sus respectivos temas. Sourrouille y Caputo eran ministros que tenían mucho peso en sus respectivas áreas, y las conversaciones previas con ellos tenían mucho peso en las reuniones de gabinete" (R. Terragno, 2016. Pero contradice, el lugar de las decisiones finales: "Sin embargo, las decisiones finales se tomaban en el gabinete, porque Alfonsín buscaba siempre el consenso, y en cada caso daba sus razones. No recuerdo una sola decisión del gobierno de la cual me haya enterado por los diarios" (R. Terragno, 2016).

Alfonsín, "reemplazaba las reuniones de Gabinete, era menos formal, con cenas en Olivos. Entonces durante la cena se trataba un tema. Y él invitaba a la cena a los Ministros que podían tener alguna influencia en ese tema. Así que ahí también se hacía. Escuchaba a todos" (I. Tonelli 2016). Trucco, concluye que "hacía pocas por año. Y era por tema puntual. O especial, para sondear la opinión de todos. La venida de Mitterrand por ejemplo" (P. Trucco, 2016).

Al no ser el gabinete un órgano con un funcionamiento orgánico, la decisión final de temas complejos recayó en otras vías de consulta. Esto derivó en una suerte de "mesa chica" del presidente, donde no confluían necesariamente todos los ministros, sino técnicos especializados o agentes partidarios, que tomaban las decisiones sin participación de los ministros. Esto parece ser un método que se repite en Alfonsín, Caputo aclara que las reuniones de gabinetes eran más "un método de Alfonsín para medir la temperatura de las reacciones de los distintos grupos que conformaban su Movimiento de Renovación y Cambio. Pero ese no era el lugar de la toma de decisiones ni de los debates de fondo" (Caputo, 2015: 69). Esta situación, llevó a que en muchos se demoraban la toma de decisiones (De Riz, 2006: 458).

La importancia real de este estilo de ejercicio del poder, recae en la toma de decisiones importantes. El traslado de la Capital, por ejemplo, fue decidido por fuera del Gabinete. El Juicio a las Juntas, por el contrario "fue decidido a los pocos días de gobierno, Alfonsín llamó a una reunión de Gabinete y todos estábamos muy emocionados (...) pero eran (temas) discutidos previamente" (A. Neri, 2016). Otro de los temas claves, y determinantes, puede ser ley de Obediencia Debida y Punto Final. Jaunarena, confirma esta forma de decisión "fue un encargo que se hizo en equipo y no una decisión orgánica del Gabinete, seguramente porque había tema de índole tan reservada que convenía tenerlo embargado en un ámbito determinado (...), no era un tema que se analizará en el Gabinete. De tal manera que la decisión estaba en un lugar muy chico del tema que se trataba. Eso es cierto" (H. Jaunarena, 2016).

Las salidas y cambios del gabinete, tampoco recaían en el gabinete. Eran "exclusivamente (de) Alfonsín. Él podía consultar, pero sólo para tener más claro los "pro" y los "contra"; nunca porque no supiera lo que hacer. En un momento de crisis me dijo: "Rodolfo, yo no tengo derecho a hacerle esta pregunta, pero me ayudaría que usted me la contestara", y me preguntó si a mi juicio él tenía que cambiar a un determinado ministro. Yo le dije que sí y él decidió que no" (R. Terragno, 2016). Nosiglia reafirma que Alfonsín consultaba sobre este tema. La única salida que Alfonsín resolvió en soledad, fue la Grinspun, que incluía una cuestión personal, más que técnica. Tanto las renuncias, como las nuevas designaciones, eran conversadas entre diferentes ministros, o con las personas de mayor confianza. La llega de Alderete, analizada en el capítulo anterior, da muestra de la influencia de Nosiglia y Trucco, en esa materia.

El estilo radial del Presidente, no era un escollo para el trabajo conjunto entre los ministros. La coordinación entre diferentes áreas era posible gracias a tres aspectos. El primero se corresponde con las reuniones parciales, donde el Presidente reunía áreas afines. Estas reuniones tenían como objetivo trabajar sobre un tema o una situación determinada. "Había reuniones de gabinete económico-social (...) se juntaban entre sí para analizar distintas decisiones de gestión. Se reunían Economía y Acción Social" (E. Nosiglia, 2016).

El segundo aspecto, el rol que jugaba el Secretario General de la Presidencia. Primero López y después Becerra. Ambos cercanos a Alfonsín y fundadores de dos tendencias internas, RyC y la Coordinadora, respectivamente. Este cargo tenía una gran influencia sobre el gabinete, pero también sobre el presidente. "El jefe de los gabinete, en esa organización ministerial, era el Secretario General de la Presidencia. Que era el Jefe de los Gabinetes, era él. Becerra. Estaba al lado del presidente todo el día, tenía información de todos los ministerios, y estaba en todo lo que estaba en Presidente" (P. Trucco, 2016). La información circulaba a través de este cargo, que de hecho era quién coordinaba muchos aspectos entre los ministros.

El tercer aspecto, es producto de las relaciones preexistentes entre muchos de los miembros del gabinete. Haber participado en el mismo sector partidario o compartir los años previos a asumir el cargo en el equipo de Alfonsín, llevó a que muchos ministros tuvieran cierto grado de cercanía que cercanía. "Con Bernardo (...) teníamos una relación de amigo, de vecino, de correligionario" (J.M. Casella, 2016). Nosiglia, afirma algo semejante de la relación entre el Ministerio del Interior (del que fue titular) y los Ministros de Economía "era buena (...) yo soy amigo personal de todos ellos" (E. Nosiglia, 2016). Para Neri la relación por fuera del presidente se daba "por afinidad o por temas, yo por ejemplo tenía bastante relación con Trabajo" (A. Neri, 2016).

Estos tres aspectos, permitieron sortear en gran medida la visión radial y de trabajo de forma separada impuesta por el presidente, y logró una mayor coordinación entre los ministros. El carácter colectivo del gabinete, recae sobre esta capacidad de trabajar en conjunto, por fuera de la decisión del presidente. Los gabinetes son también espacios de trabajo coordinado y de acuerdo y encuentro entre los ministros. Cuando esta actitud no es promovida por el presidente, pueden darse otros espacios para que sea posible. Actualmente, contar con un Ministro coordinador, asegura esta situación, pero también es una herramienta más contrarrestar la lógica radial de los presidentes.

Este breve análisis final, permite entender el rol que Alfonsín le asignaba a su gabinete. Si bien, el gabinete no era el órgano supremo en toma de decisiones, todos los entrevistados reconocen que las decisiones eran comunicadas al gabinete debidamente. No había sorpresas o decisiones inconsultas.

Caputo es el único que niega este hecho. La disputa de Caputo era principalmente con la Coordinadora, muchos de cuyos miembros eran de la "mesa chica" del Presidente. Nosiglia reconoce que su llegada al Ministerio, fue una institucionalización de muchas tareas que ya desempeñaba. Incluso, Becerra y López, los Secretarios Generales, tenían un rol central, "Becerra (...) estaba al lado del presidente todo el día, tenía información de todos los ministerios, y estaba en todo lo que estaba en Presidente" (E. a Trucco, 2016). Estos hombres, que no son Ministros, tenían un lugar central en la toma de decisiones, por su cercanía al presidente.

Más allá de la delegación en sus Ministros, Alfonsín pregonaba la consulta a otros actores, y siempre buscaba una voz diferente, aun cuando esto demoraba la toma de decisiones. Su estilo radial, llevaba que los Ministros fueran tratados de forma aislada, y evitaba la formación de grupos internos entre Ministros. Aislaba y discutía con todos por separado. Eso le daba un lugar central a su liderazgo y equidistante de cualquier sector. La delegación de funciones era clara, y en esta línea, Alfonsín evitaba así que su figura quedará ligada a todas las decisiones, reservándose un lugar de prestigio y de importancia general. Alfonsín estaba en los grandes temas.

El estilo de conducción, incluía un trato cordial e informal, en base a un diálogo constante, con un control centralizado y "celoso" de las decisiones. Delegaba, consultaba, pero estaba atento de cada área. Cada decisión y cada designación, respondía a su visión general de la situación y de las políticas a desarrollar. Es claro que su confianza en los Ministros, se sustentaba en una elección previa de hombres idóneos, pero sobre todo, consustanciados con su proyecto.

CONCLUSIÓN: El gabinete en el presidencialismo

> *"...les pido disculpas a todos por mis equivocaciones pero tengan la seguridad que hay una pasión argentina que me mueve y que nada me va a convencer de que no es necesario seguir adelante, no me importan los votos, me importa el futuro de nuestros hijos, señor presidente."*
> *(Raúl Alfonsín, 13 de agosto de 1988, Sociedad Rural Argentina)*

La construcción de un objeto de estudio

Este trabajo apuntó a analizar, o al menos, conocer el funcionamiento de una de las instituciones políticas de las que más hablamos pero de las que menos conocemos: el gabinete. El gabinete termina convirtiéndose en un organismo colectivo del que todos los protagonistas entrevistados reconocen sentirse parte. Su función central en los sistemas políticos es la de forma parte del gobierno y, por tanto, ayudar al presidente en la tarea de gobernar un país.

El sistema presidencial no colabora en la tarea de descentralizar el poder ni de dotar al gabinete de igual responsabilidad política e institucional que el Presidente. Más allá del poder que el propio Presidente puede delegar en uno o más ministros, no hay mecanismos formales para que esta situación sea institucionalizada. Los Ministros son siempre designados y removidos por el presidente. Al comienzo, tomábamos de Moe (2013) el ejemplo de Roosevelt, quién delegó en diferentes asesores las mismas responsabilidades, por lo cual promovía la competencia y se reservaba el centro desde donde dirigía. Alfonsín utilizaba parte de esta lógica, atenuada en una división clara de tareas y de espacios, como así también en una relación estrecha con sus colaboradores.

Aunque en los últimos años ha aumentado el interés académico, es aún poco lo que se ha escrito sobre el gabinete. Muchos artículos comienzan a ver en esta institución una de las llaves para analizar las decisiones del Presidente y comprender los funcionamientos del Gobierno. El principal escollo aquí es encontrar teorías científicas que permitan analizarlo o construir un corpus teórico acorde. El institucionalismo puede ser de utilidad, en el sentido de comprender la relación política que se establece entre el gabinete y el Presidente. Entender el gabinete es entender política institucionalizada en el mayor rango posible. La institucionalización de la autoridad pública, a partir de las normas y procesos vigentes, otorgan tanto al presidente, como al gabinete, roles determinados en función del ejercicio de esta autoridad. Los Ministros dejan de ser personas para ser instituciones del Gobierno. Cada gesto, cada palabra y cada decisión de un ministro, puede ser analizada y entendida como un

acto de gobierno. No analizamos sólo personas, analizamos instituciones y, sobre todo, autoridad pública institucionalizada.

La elección racional aporta una visión alternativa que pone el foco sobre las personas y los actores y no sobre las instituciones. Para la escuela de la elección racional, las decisiones del presidente serán las que den forma a la estructura presidencial, incluyendo aquí al gabinete. El foco puesto sobre las decisiones permite desentrañar, tal como sucedió en los capítulos III y IV, la lógica política que derivó en las designaciones y remociones de varios ministros. Cada decisión responde a la visión y necesidad que el presidente, e incluso su grupo más cercano, tenga sobre las diferentes coyunturas. Los actores a los que prefiera sumar o excluir, la relación que quiera establecer con actores sociales o políticos, la necesidad de cuadros técnicos y especialistas o de perfiles políticos y con capacidad de construcción política, serán algunas de variantes que se cruzan detrás de cada designación.

Los estudios sobre la decisión y los aspectos personales del presidente son un aporte importante. Cada designación que establece un presidente es un gesto y una señal para todo el arco político en la que puede revelar la estrategia política para llevar adelante su plan de gobierno. Cada designación es una nueva negociación y toma de posición con respecto a actores políticos, sociales e institucionales.

El enfoque de la decisión del presidente, conlleva a un análisis de la autoridad pública. El Presidente, en los sistemas presidencialistas, es la autoridad pública a la que le fue conferida la responsabilidad de gobernar. Fabbrini, entiende que gobernar conlleva implementar un conjunto de políticas. Esa implementación recae en aquellas personas a las que el presidente, en su carácter de autoridad, les ha conferido la responsabilidad. En política, el ejercicio de la autoridad pública involucra a una red de personas, instituciones e intereses que llevarán a una, personas con intereses muy diferentes se involucran se forma conflictiva. La decisión presidente de elegir cada ministro, desde esta óptica, permite analizar en función de intereses, juegos de poder y posicionamiento, respecto de los actores involucrados en la lucha por la autoridad pública.

El análisis de las designaciones ministeriales, permite entender la visión política y de gestión del presidente Alfonsín. La formación profesional de los ministros, parecía estar por encima de su pertenencia partidaria. Terragno resalta esta situación: “yo no era el único extrapartidario y, creo que está muy claro, Alfonsín no hizo un gobierno *apparatchik*” (R. Terragno, 2016). Esta idea resume la visión amplia para la designación de ministros, donde la capacidad técnica, podría superar la filiación por partidaria, y donde la idea de gobierno queda sujeta a la posibilidad de gestionar, por fuera de los intereses o la estructura partidaria.

Las decisiones del presidente, deben también ser analizadas en función de la relación con su gabinete. Utilizar el gabinete, por parte del presidente, como una junta de secretarios encargados del despacho diarios de la gestión, y transferir la toma de las decisiones fuera de este, y delegarla en un círculo íntimo, da cuenta de la visión presidencial respecto del gabinete. Caso contrario, como en el analizado, Alfonsín creía en la importancia del gabinete, lo usaba como su órgano de consulta, más allá de contar con un grupo de "secretarios del príncipe" o "una mesa chica", con quienes tomaba decisiones importantes. Esto no dejaba de ser un acto informal, pero siempre las decisiones realmente importantes eran llevadas al gabinete para su conocimiento y aceptación.

La presidencia se construye en torno al liderazgo del individuo que ocupa el cargo de presidente, estudiar el gabinete, es también una forma de entender el ejercicio de ese liderazgo, dentro de un marco institucional delimitado. El enfoque institucional, necesariamente llevará nuestra atención hacia las estructuras, y las relaciones que es establezcan entre los roles, las autoridades, el control, la jerarquía, los incentivos y otras propiedades generales de la organización. Todas las circunstancias modelan la conducta presidencial, de forma distintiva más allá de quién sea el presidente y del tiempo de duración. El ejercicio del liderazgo, será lo que distinga a cada presidente. Entender la relación con el gabinete, es también entender la forma de ejercer ese liderazgo. Alfonsín, tenía clara certeza de su rol central, tanto el gobierno, como en el partido. Y su ejercicio del poder, respondía a esa posición dominante.

El análisis de los gabinetes permite conocer la estrategia que el presidente estipula para el desarrollo de la gestión. Los nombramientos que hace, los perfiles que elige, las concesiones y relaciones que establece y el tipo de control o dependencia que ejerce sobre sus Ministros, muestran una forma de gobernar. Alfonsín, elegía hombres de su confianza, o mejor dicho, consustanciados con su visión general del país y con sus ideas generales. El objetivo último era la entrega del poder a otro presidente democrático, a esto se sumaban el derecho por las libertades individuales, en un marco de justicia social y de defensa de los derechos humanos. Los ministros que acompañaron a Alfonsín, tenían esa visión general y compartían el rumbo del presidente.

Esto no quita, que el propio presidente haya decidido, negociar cargos con otros sectores, como fuera el caso de dos de los cuatros Ministros de Trabajo. Incluso, llegó a negociar en secreto con la Iglesia, para lograr un armado amplio en busca de un objetivo general como era la construcción del Tercer Movimiento Histórico.

Entre los criterios que se destacan en las decisiones tomadas por Alfonsín para seleccionar a los Ministros, se encuentran su cercanía personal; su lugar de pertenencia; su conocimiento sobre el área y su arraigo institucional. En el gabinete convivieron radicales de Renovación y Cambio, Línea

Nacional, Línea Córdoba y la Junta Coordinadora Nacional, sindicalistas peronistas, e incluso en segundas líneas, socialistas, frondizistas, integrantes del MID, entre otros.

Alfonsín privilegiaba tanto las áreas políticas, como las áreas técnicas, con perfiles divididos. Convivía un gabinete técnico con uno político. Obras y Servicios Públicos, Economía y Educación y Justicia, estuvieron dominados por ministros con una clara vocación técnica, aun cuando en algunos periodos hubo ministros que, más allá de sus perfil profesional, tenían vocación política. Interior, Defensa, Cancillería, Salud y Acción Social y Trabajo, estuvieron siempre en manos de políticos, y en muchos casos de dirigentes de larga trayectoria dentro del partido. Trabajo, fue la excepción, ya que convivieron ministros radicales con sindicales. Fue también, la gran concesión de Alfonsín al movimiento obrero y una de las arenas de negociación política más importantes dentro del gobierno.

Otro criterio, que puede ser tenido en cuenta, para analizar la conformación de los gabinetes, es el criterio federal. Alfonsín nombró pocos ministros que no fueran porteños o de la provincia de Buenos Aires. Incluso, tenía una visión política de esta situación, y aquellos que sumaba, traían detrás alguna agregado importantes: Storani, representaba a una provincia radical como Córdoba; Rajneri, era una figura de los medios con arraigo en el interior y Barrios Arrechea, un gobernador del litoral con importancia en la estructura partidaria. En este mismo sentido, Alfonsín siempre otorgó lugares para la importante provincia de Buenos Aires. Nunca en el gabinete dejó de haber presencial del partido de esa provincia. Incluso el cambio de Grinspun en Economía por un porteño, se dio en el mismo momento que otro bonaerense llegaba al gabinete: Tomassini a Obras y Servicios Públicos. Tróccoli se mantuvo durante casi todo el periodo, siendo uno de los dirigentes más influyentes de la provincia de Buenos Aires. Incluso luego de la derrota de 1987, mantuvo a hombres de ese distrito dentro del gabinete.

Muchos ex ministros se mantuvieron cercanos al presidente, aún luego de dejar la gestión pública, y muchos fueron reasignados a otros cargos menores inmediatamente después de su renuncia. Varios de los ex ministros fueron Diputados o Senadores, luego de 1989: Jesús Rodríguez, Neri o Caputo. Esto nuestra la relación fraternal que el Presidente, establecía con sus colaboradores. Alfonsín, no tuvo cambios escandalosos en su gobierno, ni crisis internas por la salida de un ministro. El único caso que representó una crisis interna, fue la salida de Grinspun, no tanto por el componente político, sino por el componente personal que significaba desplazar a uno de sus hombres de confianza y con mayor trayectoria dentro del espacio del presidente.

El funcionamiento de los gabinetes, es otro de los aspectos poco investigados. Intente conocer cómo era su funcionamiento en base a dos criterios: la toma de decisiones, y la designación o remoción de ministros. Alfonsín privilegió una relación radial con cada ministro, pocas reuniones de gabinete

plenarias y por temas puntuales, y muchos encuentros personales. Esto no es algo ajeno al Presidente. Alfonsín tenía ese estilo personal en su forma de actuar en general. Prefería el diálogo de a uno y la consulta personal, que las grande reuniones. Esto no puede ser visto como un cambio, sino como una continuidad del estilo personal de quien ejercía el cargo. Siempre tuve un grupo de consulta compuesto por los allegados, incluso antes de ser electo presidente, muchos de los cuales llegaron luego a los ministerios. Las relaciones entre ministros, sin embargo, eran estrechas y coordinadas, en función de los requerimientos propios de la gestión. El estilo del presidente, no imponía restricciones en la materia, sino que por el contrario, alentaba el trabajo en equipo.

Los estudios en gestión pública, se han centrado en las características institucionales y el poder de los presidentes en función de atributos legales. Estudiar la gestión pública desde la acción que ejercen los gabinetes, es también revalorizar la toma de decisión respecto de las políticas públicas a implementar. Esta revalorización es, en primer lugar, de la decisión sobre el nombramiento de determinados perfiles en los diferentes ministros. Estas decisiones, como se planteó a la largo de esta investigación, responde no solo a la visión y necesidades de quién ejerce el Poder Ejecutivo, sino también de un juego político que incluye a diferentes actores y donde se entrecruzan la estrategia del presidente, la cultura política, la tradición partidarias y los acuerdos y consenso políticos. Cada decisión del presidente en esta línea, permite conocer su estrategia de gobierno, pero también determinar sus intereses.

Las decisiones de los ministros, también tiene un rol importante. Al estudiar la gestión pública, centrándonos en el gabinete, veremos cómo los diferentes ministros pueden darle una impronta determinada a la gestión, y permite estudiar la decisión desde las personas sobre las que ha recaído la responsabilidad de gobierno. La implementación de muchas políticas públicas, es producto de estas decisiones. Estudiar los perfiles de los ministros, su trayectoria y su visión personal, permitirá entender estas variables.

La decisión presidencial, en función de su elenco de gobierno, genera una dicotomía entre las instituciones y los individuos que lo componente. Las estructuras públicas, responden a quién ejerce el poder en un momento determinado, y puede el presidente decidir, libremente, sobre los roles y personas que asumirán las mismas. En el caso analizado, la primera decisión de Alfonsín, fue mantener la estructura institucional que disponía la Constitución de 1853. Estas decisiones dieron forma a la presidencia y al gabinete. La designación de determinados perfiles en los ministerios, también mostraron una visión sobre dichas áreas, y determinaron un estilo y una forma en los ministros, y en las políticas que implementaban. La visión técnica en Economía o los roles políticos en Defensa y Acción Social, dan cuenta de este proceso.

Una posible línea de investigación del gabinete debe centrarse en otro de dos perspectivas complementarias: los diferentes momentos y procesos que vive un gobierno; en función de las políticas públicas que busca implementar. El gobierno de Alfonsín, tuvo tres momentos bien definidos, y cada momento se correspondió con un conjunto de políticas, una estrategia para implementarlas y un gabinete determinado. El primer momento, el de la reparación y la justicia, se correspondió con un gabinete muchos más homogéneos y con líderes partidarios y hombres que venían acompañando a Alfonsín desde la creación de Renovación y Cambios en 1972. El segundo momento, apuntó a la apertura, la construcción del Tercer Movimiento Histórico y el desarrollo de las grandes transformaciones. Aquí, el gabinete reunía a técnicos, políticos y sindicalistas de diferentes extracción. Era también una muestra de la construcción de Alfonsín de cara al futuro. La última etapa, apuntó a lograr el cambio pero a través del consenso. Alfonsín, cerró filas a gente de su confianza, a técnicos y hombres relevantes del partido. Busco de esta forma, y en términos de Amorim, lograr una negociación con otros sectores en términos de políticas. La designación como Ministro del Interior, de su principal "operador" político es una muestra de esta necesidad de institucionalizar nuevos acuerdos.

Un último momento, que no fue incluido, es el que comprende desde la derrota en las elecciones presidenciales de 1989 a la entrega del mando, dos meses después. No fue incluido, porque este periodo sólo comprendió menos de dos meses. Muchos de los ministros que renunciaron, fueron reemplazados por sus segundas líneas. Fue el momento de la crisis económica final, de un gobierno que se había terminado. Dos aspectos pueden ser incluidos: la designación de la primer mujer como Ministro Nacional: Susana Cerruti, en Cancillería, en reemplazo de Dante Caputo. El único ministro que se mantuvo desde 1983. El otro, es la designación de Pugliese como Ministro de Economía, un hombre histórico de Línea Nacional, y siempre señalado como posible integrante del gabinete. Llegó sobre el final y duró apenas cuarenta días. Su designación apuntó a remover al equipo económico, que no logró frenar la inflación, ni estabilizar la economía, justo antes de las elecciones presidenciales. Una decisión política, que no logró el efecto esperado.

Desde esta idea, el concepto de trayectoria del gabinete puede ser un aporte importante, aunque no suficiente. La centralidad puesta sobre una institución cambiante como el gabinete, obliga a tener flexibilidad sobre los conceptos. Puede darse una trayectoria del gabinete, pero siempre debemos tener presente para esto los aportes sobre las estructuras centrales y fijas, que incorporaban Suarez y Coutinho. Un análisis del gabinete, puede tornarse difícil sin conceptos que permitan comprender sus cambios. No es el caso del gabinete alfonsinista, pero en la actualidad el número de carteras puede modificarse con una simple ley. El concepto de trayectoria del gabinete puede no comprender estas situaciones. Desde este trabajo, se tuvo en cuenta el gabinete en función del gobierno. El gabinete

puede cambiar en función del gobierno, pero el gobierno cambia si cambia el gabinete. Son conceptos que quedan entrelazados, como vimos en el capítulo IV.

Cada cambio de gabinete, respondió a las transformaciones que el propio gobierno realizaba, en función de la coyuntura política general. Una trayectoria del gabinete es entendida entonces como este proceso de cambio. El primer gabinete, fue claramente un gabinete de apertura, donde la imposición o la negociación fueron casi nulas. Los dos momentos siguientes, muestran cambios negociados, acuerdos o incluso concesiones en función de la coyuntura.

La decisión de Alfonsín de oxigenar la política también es central. Su facción interna, Renovación y Cambio, que proveyó muchos de los ministros, fue poco a poco perdiendo terreno, en detrimento de la Junta Coordinadora Nacional, la generación siguiente a los hombres que habían acompañado a Alfonsín desde principios de los '70. La llegada de la Coordinadora fue gradual, pero ocupo grandes lugares en el gabinete, e incluso sustituyó el lugar de muchos líderes de RyC, algunos de los cuales fallecieron en el cargo. Aquí encontramos la llegada de Becerra a la Secretaría General, de Trucco a Obras y Servicios Públicos, de Nosiglia a Interior y sobre el final, de Rodríguez a Economía. Todos cargos relevantes y con alcance político. La "Coordinadora", era la generación de hombres que sucedió a los hombres de RyC. Borrás era uno de los impulsores, de estos jóvenes, e incluso uno de los que forjo el armado de la JCN. Le relación al interior del partido, y entre las facciones, era de cooperación, pero también de integración y formación mutua.

La palabra de los protagonistas, permitió conocer y analizar las decisiones de Alfonsín, pero también comprender la importancia del gabinete en el presidencialismo argentino. Una institución, poco analizada, que reviste importancia política y permite conocer el funcionamiento de cualquier gobierno. Escribir una tesis, puede convertirse, como marcábamos en la introducción, en la idea "Composición, Tema. La Vaca", que leíamos en las historietas de Quino. La elección de un tema poco convencional, y sobre el que no hay gran literatura, al menos dentro de nuestro país, representó un desafío en materia de análisis, y una oportunidad para incluir nuevos debates y formas de análisis de las instituciones políticas, del presidencialismo y de la implementación de políticas.

Comprender el presidencialismo, obliga a entender al presidente y a las instituciones; analizar la implementación de políticas públicas, lleva a pensar sobre los actores que desempeñan la acción. Estudiar el gabinete, puede ser también una forma de comprender ambos procesos, pero también de sumar un aspecto más para el estudio de los gobierno, el ejercicio del poder y la relación entre los diferentes actores políticos.

Espero que esta investigación, sirva como un aporte al campo de investigación en las instituciones políticas que conforman el gobierno, sumando un aporte para comprender el rol de los ministros en el proceso general del gobierno de un país, y en los estudios sobre la presidencia, sobre todo en sistemas presidencialistas como el de Argentina y América Latina.

Los hombres del presidente, el gabinete de Alfonsín, representaron el primer gabinete democrático, luego de siete años de dictadura y encarnaron los sueños y esperanzas de un país libre, justo e igualitario. Su mayor logro, más allá de los errores y las críticas sobre la gestión, fue también uno de los principales alicientes de esta investigación y recayó sobre el hecho de haber conseguido el objetivo último que se fijó Alfonsín: entregar el poder a otro presidente electo por la vía democrática y "asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestros posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino".

Bibliografía:

- Alessandro, M. (2013). *El elefante en la habitación: el estudio de la presidencia en Argentina*. En Alessandro, Martín y Gilio, Andrés (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América Latina*, Buenos Aires: UNAJ-PNUD.

- Altman, D. y Castiglioni, R. (2002). *Cabinet Determinants of Structural Reforms in Latin America*, 1985–2000, en Developing Economies*, Vol. XLVI N° 1*, Japón: IDE-JETRO.

- Amorim Neto, O. (1998). *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. En Latin American Studies Association, Chicago, EE. UU.

- Amorim Neto, O. (1998). *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers*, PhD Dissertation Thesis, Department of Political Science, University of California, San Diego.

- Amorim Neto, O. (2013). *Calculo presidencial: diseño ejecutivo de políticas y designación de gabinetes en las Américas.* En Alessandro, Martín y Gilio, Andrés (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América Latina*, Buenos Aires: UNAJ-PNUD.

- Burgos, E. (2011). *Siete Ministros*. *La economía argentina: historias debajo de la alfombra.* Buenos Aires: Planeta.

- Camou, A. (2008). *Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina*. En Acuña, Carlos (compilador) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

- Campos Ríos, M. (2015). *La ingeniería del gabinete*. En Bastión Digital, Diciembre de 2012, Buenos Aires. Recuperado de: http://ar.bastiondigital.com/autor/maximiliano-campos-r%C3%ADos

- Campos Ríos, M. (2012). *La organización del Gabinete en Argentina; Un estudio de caso en perspectiva comparada, de Alfonsín a Kirchner*. Tesis de Maestría, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.

- Carmelo, M. (2013). *Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino.* América Latina Hoy, N° 164, pp. 119-142, Salamanca, España.

- Cavarozzi, M. (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.

- Chasquetti, D. (2000). *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*. En Conferencia 2000 de la Latin American Studies Association, Miami, EE. UU.

- Chasquetti, D. (1997). *Compartiendo el gobierno: Multipardismo y coaliciones en Uruguay 1971-1997*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 10, Montevideo, Uruguay.

- *Constitución de la República Argentina de 1853*, varias ediciones, Argentina.

- Coutinho, M.E. (2008). *Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina*. En Revista Colección, N° 18/19, pp. 17-47, Buenos Aires, Argentina.

- Coutihno M.G. (2013). *De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial.* En Alessandro, Martín y Gilio, Andrés (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América Latina*, Buenos Aires: UNAJ-PNUD.

- Delgado, M. S. (2003). *El otro partido": algunas consideraciones acerca del radicalismo (1983-1989).* VI Congreso Nacional de Ciencia Política - Universidad Nacional de Rosario- noviembre de 2003.

- De Luca, M. (2011). *Del Príncipe y sus Secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente*. En Malamud, Andrés y De Luca Miguel (coord.) "La política en los tiempos de los Kirchner", Buenos Aires: Eudeba.

- De Luca, Miguel (1998). *Los Ejecutivos*. En Orladi, Hipólito, *Las instituciones políticas de gobierno/1*. Buenos Aires: EUDEBA.

- De Riz, Liliana, (1988), *La argentina de Alfonsín, la renovación de los partidos y el parlamento*, Buenos Aires: CEDES.

- De Riz, L. y Feldman. J. (1989), *El partido en el gobierno: la experiencia del Radicalismo: 1983-1989*. Buenos Aires, Documento CEDES No.64.

- De Riz, L., (2006). *Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina*. En Sociedad, Nº 2, Buenos Aires.

- De Riz, L. y Smulovitz, C. (1990). *Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino*. Buenos Aires: Documentos CEDES No. 37.

- Discurso de Raúl Alfonsín en Parque Norte, 1 de diciembre de 1985.

- Powell, W. W. y P. J. Di Maggio (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, S. L. Fondo de Cultura Económica de España.

- Fabbrini, S. (2009). *El ascenso del Príncipe democrático*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Ferrari, G., (2013) *1983, el año que cambió definitivamente a los argentinos.* Buenos Aire: Planeta.

- Gargarella, R., Murillo, M. V. y Pechenny, M. (Comps) (2010). *Discutir Alfonsín.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Garrido, A. (2003). *Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina*. En Política y Sociedad, Vol. 40 Núm. 2: 41-62, Murcia.

- Gordillo,Mónica B. (2013). *Normalización y democratización sindical: repensando los '80.* Buenos Aires, Desarrollo Económico, vol. 53, Nº 209-210 (abril-diciembre 2013).

- Heredia, M. (2004). *El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA*. En: PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). *Empresarios, tecnócratas y militares*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Lanzaro J. (2000). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina.* Buenos Aires: CLACSO.

- Leiras, M. (2006). *Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: Una revisión de la literatura reciente*. Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

- Linz, J. (1994). *Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?* En Linz, Juan y Valenzuela, Arturo*, Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza**.**

- Mainwaring, S. y Matthew S. S. (1997). J*uan Linz, Presidencialismo y Democracia: una revisión crítica*. Comparative Politics.

- Mainwaring, S. y Shugart, M. (1997). P*residentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press,

- Moe, T. (2013). *La revolución de los estudios presidenciales*. En Alessandro, M. y Gilio, A., *La dinámica del Poder Ejecutivo en América Latina*, Buenos Aires: UNAJ-PNUD.

- Moe, T. (2013). *Presidentes, instituciones y teoría*. En Alessandro, M. y Gilio, A., La dinámica del Poder Ejecutivo en América Latina, Buenos Aires: UNAJ-PNUD.
- Muiño, O. (2013). *Alfonsín, mitos y verdades del padre de la democracia*. Buenos Aires: Aguilar.

- Negretto, G. L. (2002). *¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en brasil y Argentina.* En Desarrollo Económico, *Vol. 42*, No. 167. (Oct. - Dec., 2002), pp. 377-404, Buenos Aires.

- Novaro, M. (2000). *Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)*. En Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO,

- Nun, J. y Portantiero, J. C. (comps.) (1987). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires: Punto Sur.

- Ollier, M. M. y Palumbo, P (2016) *¿Caso testigo o caso único? Patrones de la formación de gabinete en el presidencialismo argentino (1983-2015)*. En Colombia Internacional, Mayo - agosto de 2016, pp. 53-80.

- Orlandi, H. y Olivieri Alberti, A. (1998). *Las instituciones políticas de gobierno*. En Orlandi, Hipólito, *Las instituciones políticas de gobierno/1*, Buenos Aires: EUDEBA.

- Orlandi, Hipólito (1998) *La evolución histórica de las instituciones políticas de gobierno.* En Orlandi, Hipólito, Las instituciones políticas de gobierno/1, EUDEBA, Buenos Aires.

- Palermo, V. (2003), "¿Cómo se gobierna Brasil? El debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno", Instituto Internacional de Gobernabilidad, Buenos Aires.

- Pomares, J.; Leiras, M.; Page, M.; Zárate, S.; Abdala, M.B. (2014): *Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983*. Documento de Políticas Públicas/ Análisis N°138. Buenos Aires: CIPPEC.

- Oszlak, O. (1999). *Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?* En Reforma y Democracia N° 9, Caracas: CLAD,

- Oszlak, O. (1999). *Quemar las Naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)*. En Biblioteca Virtual TOP. Recuperado de: http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Quemar%20las%20naves.pdf

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y Políticas Estatales en América Latina*. Doc. CEDES/CLACSO Nº 4, Buenos Aires, Argentina.

- Rehren, A. (1991). *Liderazgo Presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina*. En Graham, Lawrence, *Democratic Transitions in Eastern Europe and Latin America*, Washington.

- Salvia, G. (comp.) (2013), *Un Balance político a 30 años del retorno a la democracia en Argentina*, Buenos Aires: Fundación Korad Adenauer-CADAL.

- Saiz Arnaiz, A. (1995). *Forma de Gobierno y estructura del Poder Ejecutivo: el presidencialismo argentino tras la revisión de la constitución de 1994.*¸ En Workshop «Nuevas tendencias político-constitucionales en Latinoamérica», Instituto Internacional de Sociología Jurídica en Oñati.

- Siavelis, P. (2013). *El éxito del presidencialismo en Chile: gabinetes, asesores y demás*. En Alessandro, M. y Gilio, A., La dinámica del Poder Ejecutivo en América Latina, Buenos Aires: UNAJ-PNUD.

- Suárez, W. (1985). *El gabinete en América Latina: organización y cambio. E*n Contribuciones N° 1, año II, KAS-CIEDLA, Buenos Aires.

- Thwaites Rey, M. (2001). *Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración*". En Revista Encrucijada N° 6, UBA, Buenos Aires.

- Zelaznik, J. (2010). *Executive cabinets and the performance of presidential systems*. En Brazilian Political Science Review. Nº 4, pp. 129-134, Brasil.

Periódicos:

- Diario Clarín, varias ediciones: 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988.
- Diario La Nación, varias ediciones: 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988.

Entrevistas:

- Neri, A. comunicación personal, Silvio Castro, febrero de 2016.

- Jaunarena, H. comunicación personal, Silvio Castro, febrero de 2016.
- Trucco, P. comunicación personal, Silvio Castro, marzo de 2016.
- Nosiglia, E. comunicación personal, Silvio Castro, marzo de 2016.
- Terragno, R. comunicación vía mail, Silvio Castro, marzo de 2016.
- Tonelli, I. comunicación personal, Silvio Castro, marzo de 2016.
- Casella, J.M. comunicación personal, Silvio Castro, marzo de 2016.
- Alfonsín, R. comunicación personal, Silvio Castro, marzo de 2016.